Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international

Strengthening Aid Effectiveness

New Approaches to Canada's International Assistance Program

Canada

Strengthening Aid Effectiveness:

New Approaches to Canada's International Assistance Program

For Consultation

June 2001

101-06110/

Contents

Foreword 1

I. The growing importance of international cooperation 2
a) Interdependence and international cooperation 2
b) The role of developing countries 3
c) Advancing mutual interests: Canada's stake in the world 4
d) Key development challenges 5

II. The evolution of development cooperation 8
a) The evolution of development thinking 8
b) The evolving role of partners 9
c) A comprehensive development model 9

III. How CIDA is responding 14
a) Changes in CIDA as an institution 14
b) New programming approaches 16
c) Strengthening field presence 18
d) Addressing the process problem 19

IV. Maximizing development effectiveness: The key policy challenges 21
a) Sectoral concentration 21
b) Geographic concentration 23
c) Multilateral assistance 24
d) Tied aid 27
e) The role of responsive programming 30
f) Private-sector development 32
g) Assessing accountability 35

V. Beyond ODA: Mobilizing a broader response 38

VI. Conclusion 42

VII. Appendices 43
Appendix 1: Acronyms and abbreviations 43
Appendix 2: New program approaches - An illustrative summary 44

Foreword

For more than three decades, the Canadian International Development Agency (CIDA) has pursued a development mandate in countries in Africa and the Middle East, the Americas, and Asia. More recently, in 1995, it also assumed responsibility for assistance programs in the countries of the former Soviet bloc—the countries in transition. Over this 30-year period, CIDA established a reputation for excellence in a number of areas, and was viewed by other donor organizations as one of the more innovative aid agencies. It has been recognized for its continuing leadership on gender and development, and for involving non-governmental organizations in its work. In addition, the Agency was an early advocate of incorporating environmental dimensions into development programming.

Over this same period, development cooperation has evolved considerably. Early approaches to development, which tended to have a narrow, mainly economic focus, have given way to more comprehensive approaches that bring together a wide range of factors—social, economic, political, environmental, and cultural.

There has also been a corresponding evolution in development practice—in the way development assistance is delivered—particularly over the last 10 to 15 years. This evolution has reflected both the practical experience gained over 50 years and the growing concern for improving aid effectiveness across the development community. The result has been a more sophisticated and more comprehensive approach to development programming. Today, there is greater attention paid to the broad setting for development, and to how development projects fit into this wider context. Issues like governance, institutional strengthening, and capacity development have become more important. Projects have come to be seen less as discrete interventions and more as integral parts of a broad development plan, owned and developed by the developing country and supported by the coordinated efforts of donor agencies. Projects have also evolved to take on new forms that are designed to incorporate a set of principles of development effectiveness, such as local ownership, partnership, and donor coordination.

This paper looks at a number of issues related to aid effectiveness and their implications for Canada's development cooperation program. It highlights key issues for the Canadian International Development Agency (CIDA), and sets out potential options for change.

The aim of this paper, then, is not to reopen discussions of the mandate and policy framework for Canada's program of official development assistance (ODA). That mandate—to support sustainable development in order to reduce poverty and contribute to a more secure, equitable, and prosperous world—and the six ODA priorities remain sound. Instead, this paper focuses on aid effectiveness and looks at ways in which CIDA can increase the impact of its development programming.

Section I of this document looks at the growing importance of development cooperation, and the challenges facing developing countries. Section II provides an overview of the evolution of development cooperation, and outlines current international thinking on development targets and principles of aid effectiveness. Sections III and IV then explore some of the key issues before CIDA as it strives to increase the impact of its programming.

I. The growing importance of international cooperation

a) Interdependence and international cooperation

Development-assistance programs have always been based on a range of motivations. They have reflected Cold War concerns, geopolitical imperatives, historical ties between North and South, as well as the political and commercial interest of donor countries.

Humanitarianism—or values and ethics—has also been a powerful motivation, particularly in public support for aid within donor countries. Most Canadians support development cooperation for one simple reason: they believe it is the right thing to do, as a matter of ethics, justice, and human solidarity, and because they feel concern for the less fortunate should not stop at national borders. For decades, this has been the fundamental basis—the bedrock—of public support for Canada's aid program. Support for development cooperation also reflects Canadians' commitment to human rights, including equality between men and women—rights they feel the aid program helps to advance. This essentially values-based support for aid is mirrored in other donor countries as well, where public-opinion polls consistently show that publics support aid programs for essentially humanitarian reasons.

Central to this values-based support for aid is the firm belief that poverty reduction should lie at the heart of development efforts. This conviction is reflected in public expectations that aid programs should be geared first and foremost to helping those living in poverty in the developing world. The primacy of poverty reduction is also reflected more globally in the official policy statements of other donor agencies and of multilateral institutions like the United Nations (UN), the World Bank, and the International Monetary Fund (IMF). Poverty reduction is also clearly set out as the key overarching objective of development cooperation in *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, a consensus document published in 1996 by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and one that has been endorsed by the G-7, the UN, the World Bank, and the IMF.

At the same time, the realities of globalization and growing international interdependence are lending increased weight to a rationale for development cooperation based as well on "enlightened self-interest" or mutual benefits. The emphasis here is on long-term interests, which are shared by all countries, rather than on narrow national interests. Interdependence means that there is a convergence of interests among states around a wide array of issues—the environment, peace and security, health and the suppression of disease, economic and financial stability, migration, and transnational crime. All states have interests in these issues—which can also have a strong values base—and advancing these interests requires, to a growing extent, improved international cooperation.

This powerful trend towards increased global interdependence means that international cooperation will be of growing importance in the years to come, and that international assistance will necessarily be an important feature of this cooperation. Rather than being seen as an activity not central to core foreign-policy interests, or as something undertaken simply as the right thing to do, international cooperation is emerging as a key element of state craft in the 21st century.

b) The role of developing countries

There is also growing recognition of the increased importance of engaging developing countries in the international system. However, a number of factors make it difficult to engage developing countries in this agenda:

- Developing countries are often suspicious of the motivations of industrialized countries. This suspicion is tinged by the memory of centuries of colonial exploitation. Many developing countries also feel that the industrialized world is asking them to live up to obligations it is not prepared to accept.

- Market-access issues are a particular sore point with many developing countries. They feel that the industrialized world preaches to them the virtues of trade liberalization and integration into the global economy, at the same time as it is reluctant to lower trade barriers—especially on textiles and clothing—and reduce agricultural subsidies—both areas of vulnerability to the developed world, but ones where poorer countries could benefit substantially.

- For many—though not all—developing countries, reducing poverty is the overriding concern of government, not developing international laws and institutions on issues that may seem more remote from their priorities. Even in countries where government commitment to poverty reduction is weak, the forces within society working for change—e.g., civil society—are more likely to focus their efforts on improving the lot of the poor rather than on constructing multilateral rules and organizations.

- Even when there is strong interest among developing countries to participate in international initiatives, these countries often lack the capacity to participate effectively in what can be highly complex and technical negotiations.

This divide between developed and developing countries currently characterizes international efforts to:

- reform and expand the international trading system, as witnessed within the World Trade Organization (WTO);
- reach international agreements on the control of greenhouse-gas emissions, as seen in discussions in Kyoto; and
- reform the policies and operations of major international financial institutions (IMF and World Bank).

A foreign policy challenge for Canada—indeed for all donor countries—is to find ways to engage developing countries more fully in the development of international institutions and rules that address key global challenges. One way to do this is by helping them strengthen their capacity to participate in multilateral negotiations. Another way is by helping developing countries address what is for many of them the top priority: reducing poverty. Development assistance is an instrument that can help to do both.

c) Advancing mutual interests: Canada's stake in the world

This changing context suggests an evolving rationale for international cooperation that would build on the existing values-based support, but that is also more firmly rooted in the long-term interests Canada shares with other countries, particularly around issues related to trade and prosperity, the environment, migration, peace and security, and health. This rationale would recognize that, ultimately, Canadians will benefit from a more prosperous, secure, and equitable world. Conversely, Canadians will be less and less secure in a world characterized by poverty and unsustainable development.

- We will not be able to maintain the quality of our environment as the quality of the global environment deteriorates under the pressures of rapidly growing populations and unsustainable development. Geography makes us an importer of environmental problems, as well as a contributor to them. What others do with respect to ozone, greenhouse gases, persistent organic pollutants, etc., directly affects health and environment in Canada.

- Our prosperity will increasingly be linked to the global economy. Already, we are one of the most trade-dependent economies in the industrialized world. In this century, though, our prosperity will be undermined if large numbers of the world's people remain mired in poverty, and if all countries, particularly the developing countries, are not participants in the development of a fair and open trading system.

- Canada's border is long and open to both commerce and people. Since disease does not need a visa, we cannot be healthy in an unhealthy world.

The bottom line: Both Canadian values and Canada's long-term interests dictate that constructive engagement with the developing world—which is now home to more than 80 percent of the planet's population and most of the world's conflict, and which will account for a growing share of of its economic activity and pollution—is a necessary condition to achieving vital Canadian objectives in trade, environment, health, social justice, and peace and security.

As a corollary to this, constructive engagement in international affairs depends to a fairly large extent on strengthening Canadians' awareness of the world around them, and on the changing nature of global realities. By engaging Canadians in programs overseas, the aid program helps foster this awareness and helps strengthen a sense of global citizenship among Canadians from all parts of the country.

A second bottom line: A small country in a big globalized world needs international institutions that work well—the UN and its conventions, the WTO, etc. Developing-country involvement is essential, and a prerequisite for this is addressing their needs.

A necessary condition for constructive engagement is aid that responds effectively to developing countries' priorities and needs, and that meets key development challenges.

d) Key development challenges

Over the past 50 years, there has been tremendous change in the developing world—much of it shaped by globalization. Overall, this change has been for the better. The developing world as a whole enjoys far higher standards of living today than it did a half-century ago. For example:

- life expectancy has jumped from 46 years to 63 years;
- infant mortality has dropped from nearly 150 per 1,000 births to under 60;
- the percentage of the population with access to safe water rose from 41 percent in 1975 to nearly 70 percent in 1996;
- adult literacy jumped by 50 percent in the last two decades, and primary-school enrolments are now at high levels; and
- birth rates have dropped dramatically in almost every country (from over 6 births per woman in the 1950s to 3.6 births in the mid-1990s, and still dropping).

Several developing countries have also made significant progress on the economic front. Some now produce consumer goods that rival those of the industrial world. Overall, per-capita gross domestic product (GDP) in developing countries nearly tripled between 1960 and 1993 (from $330 in the 1960s to $823 in 1993). Developing countries also now account for about 25 percent of world merchandise trade.

This economic progress has been accompanied by a dramatic surge in private capital flows to developing countries, although these flows have been concentrated in just a few nations. In the 1970s and 1980s, official finance comprised half of all capital going to developing countries. By 1996, this share had fallen to one-quarter, with private flows reaching $250 billion.

There has also been a strong trend towards democratization in the developing world and in Central and Eastern Europe. The fall of Communism has led to greater political openness in the former Soviet bloc. The Americas have also seen substantial democratization with the transition from long-standing dictatorships in the Southern Cone and the gradual emergence from conflict and repression in Central America. There has also been progress in some African countries—most notably in South Africa with the demise of apartheid—but democracy remains fragile on the continent.

Overall, there has been an expansion of opportunities for millions of people around the world. Countries that were once poor have become wealthy and have been able to offer their citizens far better standards of living than was the case just 30 years ago. More people live under democracy than ever before, and it is increasingly difficult for repressive regimes to abuse their populations at will, in silence, and without the risk of international sanction. The past 50 years have also seen the establishment of the institutions and rules that will be required for effective global governance in the century ahead. This period has also been marked by the establishment and mobilization of citizens' organizations that work for political, economic, and social change, particularly in the areas of democracy, human rights, and the environment.

At the same time, the benefits of development have been shared unevenly across the developing world, and many substantial challenges remain. Poverty is a persistent and daunting challenge, particularly for women and girls who suffer its effects most immediately and most profoundly. Although the proportion of people living in poverty is shrinking, population growth in poor countries means the absolute number of poor people is rising. Between 1987 and 1993, the number of poor increased in every region outside of East Asia. Overall, about 1.5 billion people now live in absolute poverty—on less than US$1 a day—up from 1.2 billion in 1987. By 2015, that number may reach 1.9 billion. The gap between rich and poor has also grown. Today, the richest fifth of the world's population receives 85 percent of total world income. The poorest fifth receives just 1.4 percent of this total.

This gap between rich and poor is also being mirrored in the new information economy. A digital divide is emerging between North and South. Industrialized economies are moving towards greater dependence on increasingly sophisticated information technologies. Yet, more than one-half of humanity has never used a telephone, and there are more telephones on the island of Montréal than in all of Bangladesh.

Debt burdens also continue to pose significant obstacles for the poorest countries. Private and public debts for the poorest and most-indebted countries now total about US$200 billion. Countries in sub-Saharan Africa have been especially affected by crippling debt burdens. Many of these countries face severe debt-servicing difficulties, with debt-export ratios sometimes exceeding 400 percent. These high debt burdens constrain growth and investment, impede progress on social and environmental problems, and limit access to international capital markets. Developing countries also derive very unequal benefits from private capital flows. Access to these flows is limited to a few developing states. About three-quarters of private investment to the developing world goes to just 12 countries, mainly in Asia and Latin America. The share reaching sub-Saharan Africa stands at less than 4 percent, and the figure for least-developed countries is about 1 percent.

The development situation in Africa remains the most challenging. Many African countries, especially in sub-Saharan Africa, have been burdened with slow economic growth and, in many cases, brutal conflict. HIV/AIDS is having a growing impact on the continent; by 1997, it had resulted in a decline in life expectancy in some countries to pre-1980 levels. In Africa, progress towards resolving these and other challenges is hindered by an often fragile commitment to democracy and an inadequate capacity, particularly within government, to foster sustainable development.

Many other challenges face other parts of the developing world. Despite rapid growth in several Asian countries, Asia continues to house half of the world's poor. Even its more advanced economies remain vulnerable to economic setbacks, as evidenced in the recent financial crisis. Latin America has seen a return to growth after the "lost decade" of the 1980s, but it has not been growth with equity, and enormous disparities in wealth—the greatest in the world—could undermine the prospects for sustainable growth and continued democratization.

The picture is also mixed in the countries of the former Soviet bloc. Some have made good progress in shifting to more democratic forms of government and in the transition to market economies. At the same time, the former Yugoslavia remains a flashpoint for conflict, and trends in Russia point to precipitously declining standards of living and even an overall reduction in population.

While the extent of these challenges should not be underestimated, it is important as well to bear in mind that the main story for the developing world over the past half-century has been one of progress. Many of the main indicators of human well-being—life expectancy, child health, and education—show marked improvement, and there is good reason to think that this progress will continue over the next decade. It is worth noting that most of this progress has been achieved through the efforts of developing countries themselves.

One factor weighing in favour of continuing progress is the significant learning process that has taken place in development thinking and practice. Early development planners had little experience or research to go on, and their efforts were influenced by the inappropriate example of European reconstruction. Today, development agencies have more than 50 years of experience to draw on, as well as a significant body of research on what makes aid effective. Over the past decade, these lessons—accumulated, tested, and adapted—have been drawn together into a comprehensive model of development which enjoys growing support within the development community. While experience suggests that our understanding of development will continue to grow, that there will always be new lessons to learn, and that development remains a long-term process, the comprehensive development model now embraced by donor and recipient countries is grounded in a much more substantial body of evidence than was available to development planners even a decade ago. There is therefore good reason to think that it offers developing countries and their partners in the developed world approaches to development that hold out much greater potential for support than was true in the past.

II. The evolution of development cooperation

a) The evolution of development thinking

The roots of development cooperation—in its official incarnation—can be found in European reconstruction. During this phase, the focus of the International Bank for Reconstruction and Development—the World Bank—was on reconstruction, not development. However, with the end of the Marshall Plan and of large-scale assistance to Europe, the Bretton Woods institutions, the UN, and industrialized countries turned their attention to development in the emerging independent states of the developing world.

Early efforts to support development in developing countries were strongly influenced by European reconstruction and theories about growth that underestimated the complexity of development, particularly its social dimensions, and that placed too much faith in the importance of infrastructure and capital formation. These efforts reflected as well the absence of any significant body of evidence on what made aid effective in the developing world. Until that time, the involvement of industrialized countries in the developing world had been characterized more by efforts at colonial exploitation than by initiatives to support their drive for self-reliance and prosperity.

This early focus on economic growth began to shift as it became clear that European reconstruction and one-dimensional theories about development did not suit circumstances in the developing world. Throughout the 1960s and 1970s, greater attention was paid to poverty and to the social dimensions of development. However, the 1970s were also characterized by oil-price shocks in 1973 and 1979 which threw developing countries off-track. The recycling of petrodollars in the 1970s led to overborrowing—or overlending—and allowed for increased government spending in many developing countries and the rise of large, inefficient state enterprises. This contributed directly to the debt crisis which overshadowed development thinking in the "lost decade" of the 1980s, and led to a strong emphasis on structural adjustment.

Reform of macroeconomic policies, government downsizing, trade liberalization, and reliance on the market characterized the so-called Washington Consensus of the 1980s. During this period, the World Bank and the IMF began working more closely together, with the IMF heavily involved in setting the development—or policy—agenda for developing countries, and the World Bank providing structural-adjustment lending.

The Washington Consensus provoked considerable debate within development circles. Supporters argued the reforms it put forward were essential, and that it was better to reform sooner rather than later. Critics charged that the Washington Consensus paid insufficient attention to the social aspects of development and the institutional weaknesses within developing countries. Adjustment policies also often failed to take into account the political implications of reform and the risks these policies posed for a country's stability. Development under the Washington Consensus was seen as overly economic in orientation and characterized by excessive conditionality and the absence of real country ownership. These criticisms mounted throughout the 1980s. Towards the end of the decade, there were increasing calls for "adjustment with a human face," which meant renewed attention to the

social dimensions of development and a somewhat less restricted view of the proper role of the state in society. Attention to the broader dimensions of development was strengthened as well by a series of UN conferences throughout the 1990s that dealt with such issues as gender equality, human rights, population, social development, and the environment.

b) The evolving role of partners

This evolution in development thinking has also been accompanied by a tremendous growth in the number of organizations and institutions involved in international cooperation. Initially, development programming was largely dominated by government-to-government relations and by the actions of large international organizations, such as the UN and the World Bank. Over time, however, a wider range of partners—in the South and the North—became involved. These partners include non-governmental organizations, the private sector, universities and colleges, labour unions, and a variety of professional associations.

A particularly striking phenomenon over the past several decades has been the rise of civil society in both developed and developing countries—what the North-South Institute calls a "global associational revolution"—and its growing involvement in international cooperation. In Brazil, there are more than 60,000 such organizations in Sao Paulo and Rio de Janeiro alone. India is estimated to have more than 2 million citizens' associations. In Canada in June 1999, there were nearly 78,000 registered charities, as well as an estimated additional 100,000 legally incorporated not-for-profit organizations, and perhaps 870,000 grass-roots associations—more than a million civil-society organizations in all.

These organizations are playing an increasingly important role in public life, within their home countries and beyond their national boundaries as well. These roles can take many forms. Non-state actors—NGOs, businesses, universities, and colleges—are a major means by which development programs are implemented, making them essential to the delivery of donor assistance. But their role extends well beyond the delivery of goods, services, and programs. Within donor countries, they are strongly engaged in efforts to raise public awareness of development and to pressure governments to commit greater resources to international cooperation. Partner organizations have long been a source of innovation and creativity for development agencies. Issues that today are seen as mainstream development concerns—for example, gender and the environment—often found their first advocates in the non-governmental sector. Non-state actors, and particularly civil-society organizations, are also playing an increasingly important role in policy development—through advocacy, analysis, and dialogue.

c) A comprehensive development model

Taken together, this evolution in development thinking, along with the involvement of a wider range of institutions and organizations, has led to a richer, fuller appreciation of the complexity of development cooperation. By the middle of the 1990s, a comprehensive development model was beginning to emerge that brought together the experiences of 50 years of international cooperation and the evidence of a growing body of research into development effectiveness. This model

recognizes that there is no single path to development, that many elements need to be considered, and that their relative weight and importance will vary from one situation to another. However, this comprehensive model does bring together a number of shared features. They include:

- a consensus, initially formed within the DAC of the OECD but now also more widely shared, on a set of targets for international cooperation and the principles for effective programming. This consensus is set out most clearly in the OECD's *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, a 1996 document which has been endorsed by the G-7, the UN, the World Bank, the IMF, and 77 developing nations; and
- a convergence of views on effective approaches to development programming.

The targets that make up one element of this broad agreement are known as the **international development goals**. They are based on the outcomes of a series of world summits in the 1990s. The international development goals, which are set out in *Shaping the 21st Century*, are:

- to reduce by one-half the proportion of people living in extreme poverty by 2015;
- to achieve universal primary education in all countries by 2015;
- to show demonstrated progress towards gender equality by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005;
- to achieve a reduction by two-thirds in the mortality rates for infants and children under 5 and a reduction by three-fourths in maternal mortality by 2015;
- to provide access through the primary health-care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages by 2015; and
- to implement national strategies for sustainable development by 2005.

In addition, the 1995 World Social Summit in Copenhagen agreed to a commitment whereby donor countries would target 20 percent of their aid to social development in countries that committed 20 percent of their national budgets to the social sector.

Although poverty reduction is listed explicitly among these targets, it clearly occupies the place of first among equals. The centrality of poverty reduction to development cooperation is also reflected in World Bank and UN statements, and in the approach adopted by a number of other donor agencies. While the international development goal of poverty reduction reflects a quantitative measure for poverty, there is growing attention paid to the more qualitative aspects of poverty. For example, the World Bank's 2000 *World Development Report,* which again underlines the need for a focus on poverty reduction in aid efforts, looks at a number of non-economic dimensions of poverty, such as a lack of education, poor health, powerlessness, discrimination, vulnerability, and fear. It highlights three areas where donors should direct their poverty-reduction efforts:

- expanding opportunity for the poor by promoting growth that helps the poor, improves their access to the marketplace, and builds up their assets, such as land and education;
- empowering them—both women and men—to shape decisions about their own lives, and removing discrimination based on gender, race, ethnicity, and social status; and
- helping to improve their security against sickness, economic exclusion, violence, and natural disasters.

Another important lesson has been to take into account the role of gender in poverty—more specifically, how women and men can experience poverty differently, and the kinds of discriminatory practices that make women more vulnerable to poverty than men.

The **principles for effective development**, which are an important element of the comprehensive model, are more fully elaborated on in *Shaping the 21st Century*. They are also reflected in Canada's 1995 foreign-policy statement, *Canada in the World*. They include:

- **Stronger partnerships** through the development of compacts that identify the responsibilities of developing countries and their external partners, as well as those shared by all, are crucial.

- Through **local ownership**, development strategies must be developed by recipient countries—their governments and their people—and must reflect their priorities, rather than the priorities of donors. This implies a strong focus, where needed, on strengthening the capacity of developing countries to plan and manage their own development. Local ownership is seen both as a way to ensure that donor efforts respond to local priorities, and that programs or initiatives supported through development programs will be sustainable over time, particularly once donor investments wind down.

- **Improved donor coordination** with recipient countries that bear the main responsibility for coordinating their development cooperation is needed, although external partners also have a strong role to play in ensuring their aid programs work in complementary fashions. In cases where capacity is weak, donors—bilateral and multilateral—would continue to encourage the use of regular fora for coordination and to ensure local participation.

- **A results-based approach** with improved monitoring and evaluation of development programs is needed.

- **Greater coherence** in the "non-aid" policies of industrialized countries can have profound effects on the developing world—for example, policies on trade, investment, and technology transfer.

This DAC consensus on targets and development principles is supported by a growing convergence of views on the most effective **programming approaches** for development cooperation. These new approaches are based on a more holistic view of development that stands in contrast to earlier models which tended to focus on narrower aid strategies:

- **Striking a balance:** A balance must be struck in terms of where development efforts are targeted. Clearly, it is important to work at the level of governance and policy to ensure the broad setting for development is sound. This means, for example, looking at areas such as fiscal management and macro-economic policies. It is also important to focus efforts directly on the poor—for example, by strengthening their productive assets and improving their access to land and credit. It is also essential to ensure that sound institutions and systems are in place to implement policies and deliver services in fair and equitable ways that benefit the poor.

This has influenced the work of institutions that have traditionally been known for their preoccupation with macro-level policies alone. In the case of the IMF, this has meant working not only at the level of policy reform, but looking as well at measures to reduce poverty and ease the burden of adjustment on the poor. This approach is embodied as well in the approach to poverty set out in the World Bank's 2000 *World Development Report.*

- **Timing**: Timing is critical, particularly when change is being fostered in both the political and economic realms. For example, capital account liberalization should not be undertaken in the absence of sound systems for financial regulation. Similarly, large-scale privatization needs to be supported by sound marketplace regulation. The same holds true in the political arena. Experience has shown that democratization cannot be achieved simply by holding elections. The conditions that allow democracy to flourish and be sustained also need to be established. In some cases, this first requires the negotiated end of conflict. It also requires the development of the conditions for democracy, such as building civil-society capacity and removing the barriers to participation, the development of the rule of law, and respect for human rights.

- **Governance**: The broad setting for development must be sound. Governance is particularly important; that is, the way a country is governed—the soundness of its laws, regulations, and institutions—has a profound effect on development success and the effectiveness of aid investments. The importance of governance to aid success has been demonstrated most compellingly in the World Bank's 1998 research report, *Assessing Aid*, which showed that good governance and a sound policy environment were the most important determinants of aid effectiveness and development progress.

- **Engaging civil society:** This comprehensive model also recognizes the importance of engaging civil society in all aspects of development. One of the clearest lessons of development experience is that participation must be an integral feature of the selection, design, and implementation of development interventions. A healthy civil society—one that reflects a wide range of interests, including those of marginalized groups—helps make informed participation possible and gives voice to those who are often underrepresented. It is also an important element in supporting democratization and improved governance in developing countries, and in those countries in Central and Eastern Europe that are emerging from decades of statism and central planning.

- **Building capacity**: Experience has demonstrated the critical importance of building capacity if development is to be sustainable. Past development programming—for example, in infrastructure—often tended to concern itself with resource transfers, such as providing funds for roads, schools, and other essential infrastructure. While these transfers could provide the physical infrastructure needed to provide a range of services, the absence of capacity development may mean that effective delivery of these services cannot be sustained once

donor support is withdrawn. In contrast, approaches based on capacity development have involved a fundamental shift of priorities, often towards the more intangible and long-term dimensions of development, such as training, learning, institutional strengthening, and the establishment of sound and equitable decision-making systems in government.

This comprehensive development model enjoys wide acceptance among international organizations—international financial institutions (IFIs) and the UN—and bilateral donors, as well as the developing world. Efforts are now being made by some bilateral donors, UN agencies, and IFIs to put the model into practice within their project portfolios, as well as through a number of new program approaches, such as the World Bank's Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), and the UN's Development Assistance Framework, as well as in programming instruments like sector-wide approaches (SWAps).

For example, the Comprehensive Development Framework draws together the principles for effective programming and is based on a holistic approach to development. PRSPs also create comprehensive frameworks for development that complement the CDF process, contribute to improved donor coordination, and help strengthen local ownership. Programming instruments, like sector-wide approaches, offer donor agencies a specific way to translate these holistic approaches into practice by allowing for investments across a broad programming sector, rather than in individual projects. SWAps, and similar approaches, are also based on the principles of effective programming, particularly local ownership and development coordination.

III. How CIDA is responding

CIDA has a well-established reputation for the quality of its development assistance, as recognized in the 1998 DAC Peer Review. For many years, it has remained a leader in important areas of development programming—for example, gender equality and civil-society engagement. Throughout the 1980s and into the 1990s, CIDA moved forcefully to become more involved in governance-related programming, including through projects aimed at policy reform, to ensure more far-reaching and more sustainable impacts from its efforts. CIDA has also taken steps to involve itself in new program approaches, like SWAps and CDFs. However, its flexibility to adapt to these new approaches has been impaired by a number of factors. Key among them has been the need to deal with substantial budget cuts throughout the 1990s—cuts that reduced its resource base from about $3 billion at the beginning of the 1990s to roughly $2 billion today.

Nevertheless, there are opportunities now for CIDA to move forward to position its program more firmly within the emerging consensus on development effectiveness, and to involve itself more fully in more programmatic development. Change is now underway in a number of areas.

a) Changes in CIDA as an institution

An organization capable of implementing a comprehensive approach to development is one that intervenes at a strategic level and uses its portfolio of projects to support program-level interventions, which are integrated into a country's national development plans or poverty-reduction strategy. This approach puts a premium on the knowledge base of a development agency. Increasingly, the true value-added of aid agencies today is their expertise in development—knowledge of the country, of its development situation and needs, of the desired solutions and how to achieve them, and of the resources, both physical and intellectual, that can be brought to bear on development challenges.

CIDA has begun to put in place a series of internal changes that together will strengthen its ability to bring its knowledge to bear on development challenges. These include:

- strengthening policy direction within the Agency—including revitalizing and reresourcing its Policy Branch;
- renewing the Agency's cadre of scientific and technical personnel;
- introducing measures to renew the Agency's human-resource base to better prepare it for a more knowledge-based role, including the recruitment of young officers;
- updating and rebuilding its information-technology and information-management systems; and
- strengthening its internal knowledge networks.

CIDA has also begun to put in place two initiatives aimed at reducing process demands on staff and opening up opportunities to explore innovative approaches to development programming.

The first is a work-simplification initiative aimed at removing unnecessary process demands from the work of development officers. An internal agency task force has identified an initial list of process demands on development officers that can be eliminated from their work or shifted to a more appropriate responsibility centre (inside or external to CIDA). Over the next several months, the Agency will be moving to remove or modify processes that now unnecessarily burden the work of its program officers (see Section II d).

The second initiative is one where CIDA will support a select number of pilot projects that draw on new programming approaches to deliver its aid. The pilots will be diverse in approach to allow for a broad range of pilot experimentation and an equally broad range of lessons learned. The purpose of the pilot-project initiative is to identify ways for the Agency to move forward with innovative programming approaches. In this sense, they are meant to be learning experiences that will help CIDA determine what it needs to do to participate fully in more effective programming approaches. The lessons learned from these pilot projects will be integrated back into CIDA's programming tools, mechanisms, and processes, and will also help to identify what kinds of skills and approaches the Agency should foster and develop.

This pilot-project initiative, together with the other organizational changes described above, must be firmly grounded in the culture and organizational practices of CIDA. This will likely mean some changes in the way CIDA functions as an institution. A shift towards the new kinds of program approaches described in this document will also require changes in the way CIDA operates. This means that CIDA will need to embark on a process of "business transformation"—one that will explore a range of issues related to how CIDA officers see their roles, the kinds of processes they employ to move their work forward, the tools available to them, and their understanding of the fundamental nature of the Agency's business. This kind of transformation is critical to supporting future directions for the Agency. As such, it is a process that will need to be effectively managed, to be guided by vision and leadership, and to fully involve the people most directly responsible for making the Agency's work a reality—CIDA's development officers.

For discussion

- **CIDA should continue its program of renewal, which would reflect:**
  - **an increased focus on policy-based approaches to development through continued strengthening of its policy capacity and its scientific and technical resources, as well as improved use of its knowledge networks;**
  - **a reduction in its project base and accompanying transactional work, including through the pilot-project experiment;**
  - **a continuing renewal of its information technology and management; and**
  - **the elaboration of a business transformation process for CIDA.**

b) New programming approaches

A number of new programming approaches have emerged in recent years that hold out the promise of improved development effectiveness. These new approaches have a stronger emphasis on policy dialogue and strategic aid investments, as well as on donor coordination, ideally with direction and leadership from the developing country itself. Often, investments are made across an entire sector—e.g., health—in ways that help to improve the capacity of developing countries to deliver services in that area. This leadership is important to ensure development initiatives respond to the priorities and needs of developing countries themselves. Identifying these priorities and needs also requires that developing-country governments engage and work effectively with civil society in their own societies.

Projects are the formal means by which CIDA delivers most of its aid, and will remain so even as it shifts toward broader approaches directed more at shaping the policy environment. Projects themselves can be used both for developing policies and for then testing the effectiveness of these policies. They are also a means of showing commitment to developing-country partners and of demonstrating Canadian expertise and value-added. This makes them a valuable means of earning the trust and respect required for policy dialogue with our developing-country partners.

However, adoption of these new approaches will mean continuing to move away from discrete kinds of projects that may not be effectively integrated into a broader development approach for a country, and that may be more supply-driven than locally owned. Projects of the future should increasingly be those that are firmly integrated into a larger strategy for a country (shared by both our developing-country partners and other donors), that are rooted in a sound understanding of the country context, that seek greater reach, leverage, and impact, and that have a strong focus on effective policy development at the macro level. They should also be strongly based on the principle of local ownership—that is, driven by developing-country priorities and not the interests of Canadian suppliers.

As noted, there are now several internationally recognized programming instruments which embody the approach described above. These include the World Bank's Comprehensive Development Framework (CDF) and the related Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Supporting these are sector-wide approaches (SWAps), which involve a coordinated effort to set out a strategic approach in a particular sector (health, education, etc.) and a coordinated effort at implementation. This may involve donors implementing projects that support a country's sectoral policies in the traditional way. In other cases, donors may put their aid funds into a common pot that would then be used by the developing country to implement the sectoral action plan. In general, these approaches raise issues that have traditionally been difficult for bilateral donors to deal with, including the following:

i) Local ownership: Although local ownership is a key principle of effective programming, it is often difficult to define. This is particularly so in instances where societies are deeply divided, where government capacity or commitment to consult with its citizenry is weak, or where government is unrepresentative and unresponsive to the needs of its population. For example, women are still underrepresented in decision-making structures, and specific strategies are often required to ensure

their participation and the incorporation of gender analysis into programming strategies. In addition, aid relations often take place between unequals. Donor agencies, especially when working together, may be able to draw on much greater capacity and resources than developing-country governments, and thus dominate aid discussions. For donor agencies, local ownership also implies a shift away from supplier-driven initiatives, with resulting implications for their relationships with traditional partners and their role as instruments of government decision-making. These problems can be mitigated—by helping strengthen government capacity in developing countries, by involving civil society in attempts to determine local ownership, and through attitudinal change in the culture of development institutions.

ii) Accountability: Local ownership and programmatic approaches mean ceding more responsibility to developing-country partners, including for the allocation of aid resources. This relaxation of donor control will have to be balanced against donor-government requirements for public accountability for the use of aid funds. Are donor governments willing to relax accountability requirements if it allows potentially more effective use of aid resources? This question would be especially pertinent in countries where capacity is not strong or where corruption is an issue.

iii) Visibility: Working with other donors as part of a common front to deal with development problems will likely reduce the visibility of Canada's specific contribution. This might have some impact on support for aid in donor countries if national contributions were not easily highlighted and publicized.

iv) Coordination, planning, and reporting: Working more effectively and efficiently with other donors, including through common pots of funds, will require the harmonization of donor procedures. This would challenge donor agencies to review their individual procedures and processes—for example, on results-based planning and reporting or on environmental assessment—and to be flexible enough to agree to a common set of processes shared among the recipient country and other donors.

v) Untying: Tied aid is at odds with local ownership and often incompatible with program approaches, like SWAps. It can also be detrimental to aid effectiveness, if it requires developing countries to buy goods and services that could be obtained at lower costs in other markets. Canada has supported efforts within the DAC of the OECD to reach agreement on a coordinated move towards greater untying among all donors. The DAC has recently reached an agreement to further untie aid. This agreement will require that Canada further untie its aid, as might decisions by CIDA to take on new program approaches.

For discussion

- **CIDA should become more fully involved in these new programming approaches. It should move to reduce its project load and seek greater harmonization of its efforts with other donor countries. Rather than seeing itself as a Canadian aid program, CIDA should see itself as one contributor to an international effort to assist developing countries with their poverty-reduction strategies.**

c) Strengthening field presence

Field presence refers to the placement of some measure of an aid agency's staff and decision-making authority in a developing country, rather than in agency headquarters. Field presence includes a number of elements. Most important is the "field rep," who is formally charged with representing and managing the aid program in a given country. Field presence also often includes locally engaged staff and a Program Support Unit (PSU). To some extent, all Canadians active in delivering the ODA program—in government or in executing agencies—can be seen as part of our field presence.

Field presence has been acknowledged as an important element in aid effectiveness. In *Shaping the 21st Century,* the DAC urges development agencies in general to make greater efforts to understand the countries in which they program. Field presence helps achieve this goal. It provides unparalleled opportunities for on-the-ground knowledge of the development situation in a country. It offers increased opportunity to strengthen local knowledge and form direct contacts with key institutions and people in a developing country—including the private sector, the academic community, development practitioners, and specialists of all kinds. This is particularly important as development programming moves into themes of governance, civil-society participation, and democratic development—all areas which demand deeper personal contacts, up-to-date information, and a richer understanding of the cultural, historical, and social context of our partner countries. Field presence also helps donor agencies develop a better sense of what local ownership means in a given country, and it can help improve in-field coordination of the development efforts of both the developing country and its partners in the North. It can also make aid programs more responsive to changing conditions in the developing countries where we work.

Donor agencies—bilateral and multilateral—maintain various degrees of field presence in the developing world. Canada, compared to other donors, tends to be fairly centralized. The peer-review exercise of the DAC, while generally positive, found CIDA to be too centralized. The 1998 report of the Office of the Auditor General also noted diminishing strength in our field knowledge, and highlighted the link between a more sophisticated understanding of our partner countries and successful programming.

Within CIDA, there is a strong sense that the Agency has insufficient field presence and that the level of authority delegated to those in the field is insufficient for them to do their job as effectively as they might. A limited presence in the field is also seen as harming the Agency's knowledge base, particularly of field issues, at a time when donors have entered new areas of programming that demand greater understanding of local conditions. The absence of a strong field presence—in numbers and authority—is also seen as slowing decision-making and reducing CIDA's flexibility to adapt to changing circumstances. It also leaves the Agency at a disadvantage in obtaining access to top-level people who can help us form our information base and provide avenues for influence on important development issues.

CIDA's past experience with decentralization was seen as contributing to real increases in knowledge of local contexts and gains in our ability to take quick, informed, and relevant decisions. At the same time, there can be significant costs to enhanced field presence, depending on the model selected.

CIDA's experience with decentralization in the late 1980s was an expensive undertaking, and this, combined with the failure to decentralize sufficient authority to the field, contributed to the decision to shift back towards more centralized operations. A move towards increased field presence would likely mean some increase in CIDA's operating costs.

However, two factors need to be kept in mind. First, it may be possible to strengthen field presence in ways that are less expensive than past models. For example, the role played by Program Support Units could be re-examined, with a view to moving these beyond what are often mainly administrative functions. Second, there is a cost to not decentralizing—albeit one not necessarily measurable in dollars. Moving staff and authority to the field is critical if aid agencies are serious about local ownership, knowledge of local conditions, and improved aid coordination. Increased field presence is considered critical to participating in approaches like the CDF or SWAp. Other donors have recognized the need to move staff and authority, and have taken steps to do so. For example, the United Kingdom's Department for International Development has tripled its field presence over the past five years. Can Canada afford not to increase its own presence in the field?

For discussion

- **CIDA should decentralize more staff and authority to the field. It should also explore innovative ways to engage local expertise and capacity in its decentralized operations.**

d) Addressing the process problem

CIDA has a heavy project base—one that has remained relatively constant despite a shrinking aid budget. In 1999-2000, CIDA supported approximately 1,100 diverse projects through its geographic—or bilateral—branches, and a much higher number through its Canadian Partnership Branch. This number has stayed relatively constant since 1995, after falling from around 1,250 bilateral projects in 1990. Given that the ODA budget has fallen sharply since 1995, CIDA's continued involvement in a large number of projects has meant that the average size of a project has decreased over this period, though it should be noted this diminishing size reflects as well a shift away from hard infrastructure towards softer social sectors which typically call for smaller kinds of project interventions. Nevertheless, CIDA finds itself managing a large portfolio of projects, with fewer and fewer resources and more and more demands on staff time and resources. The maintenance requirements of these projects—from their inception to their completion—place substantial demands on staff time.

Within CIDA, there is a strong sense that too much of the desk officer's time is spent on processes and procedures, with too little time left over to undertake more important analytical work. Many of these processes and procedures were established in the 1970s and 1980s, and have been made increasingly complex in subsequent years. While some of these process demands have been self-imposed, many have arisen in response to criticisms set out in audits, reviews, and observations from Treasury Board and the Auditor General. This tendency to add on new process requirements has rarely been counterbalanced by reducing or simplifying procedures—for example, based on what has

worked in successful projects. The overwhelming tendency has instead been to modify procedures because of what went wrong in problem projects. This has resulted in a web of procedures, reporting requirements, and negotiations that our partners and other donors claim are among the worst of any of the aid agencies.

It is important to note that not all process requirements are unjustified. Some make good development sense and reflect a key lesson learned related to the "quality at entry" of a development activity; that is, a development initiative is far more likely to meet with success and its risks are more likely to be better managed if its initial planning has been as thorough and rigorous as possible. Thus, although requirements for a gender analysis or environmental assessment for projects receiving CIDA support do constitute a "process" requirement, there are very sound development reasons to undertake these assessments.

Nevertheless, CIDA is burdened by an intricate web of process requirements and procedures that are as frustrating to CIDA officers as they are to its development partners. Too often, CIDA staff find themselves fully occupied in time-consuming administrative activities, leaving little time for them to be real knowledge workers or to undertake the kind of analysis, dialogue, and negotiation required to participate in a Comprehensive Development Framework (CDF) or a Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

As a first step towards reducing this process burden, CIDA has struck a cross-Agency task force to work with CIDA staff to identify unnecessary processes that could be eliminated from the daily work of the Agency's professional staff. This task force has drawn up an initial list of areas where work could most quickly be eliminated or reduced. Over the next several months, items on this list will be addressed and new initiatives identified.

At the same time, there are clear limits as to how much process work can be eliminated from CIDA's business so long as it maintains a substantial project base. In the long run, the more substantial reductions in the transactional nature of CIDA's work are likely to come from a shift towards new program approaches that place more emphasis on analysis, policy influencing, and knowledge transfer, and less emphasis on process management.

For discussion

- **CIDA should undertake a thorough management review of its business process with an aim to reducing the burdensome process requirements now embedded within the Agency. This review should ultimately involve its external partners as well.**

IV. Maximizing development effectiveness: The key policy challenges

What changes are needed for CIDA to move towards a role where it can focus greater effort on policy influence and work that draws more fully on its development knowledge and less on more process-oriented tasks? This section explores a number of possible changes. The changes outlined in this section will have an impact on CIDA as an institution. They will also have an impact on its relations with other government departments and its Canadian partners. These changes imply different kinds of relationships with multilateral institutions, other bilateral donors, and developing countries.

The changes suggested in the following pages are not meant to be definitive or exhaustive. Rather, the objective is to highlight some of the more important issues and draw out enough of their potential implications to permit a considered discussion of their merits and operational viability.

a) Sectoral concentration

CIDA has not historically had any particular sectoral concentration in its programming at a corporate level, although country programs are often focused on two or three sectors. Some feel that the absence of a corporate-level sectoral focus is a good thing, since flexibility is needed if an aid organization is to respond to the diverse needs of its developing-country partners. Others argue for sectoral concentration as a way to use scarce resources more effectively, and to focus efforts on areas where a donor country has real value-added.

Over time, there has been a shift in the sectors in which CIDA works. There has been a movement away from supporting physical infrastructure towards projects in the softer areas of governance, institution-building, and the social sectors. This is consistent with trends in the programming of other bilaterals and international financial institutions. However, in CIDA's case, budgetary reductions and the relatively high cost of infrastructure projects have also been significant contributing factors.

Canada's 1995 foreign-policy statement set out six priorities for the development program: basic human needs; gender equality; infrastructure services; human rights, democracy, and good governance; private-sector development; and the environment. However, these priorities cannot be seen as providing a focused agenda for CIDA. Rather, they provide a broad menu of thematic options that exclude little other than infrastructure projects, which are precluded in any case by budgetary limitations.

The Countries in Transition Program has similarly broad direction. Its objectives are: to promote democratic development; to support the transition to market-based economies; to increase Canadian trade and investment links with the region; and to promote the global interests and security of Canada. Again, these broad areas provide little focus for programming in these countries.

Despite this absence of sectoral concentration, one can point to areas of Canadian strength that could help in selecting sectors of concentration. Canada's policy stance on human security, human rights, and governance issues is well-known, and these are areas on which one might build. Governance in

particular is an area of considerable Canadian expertise. Canada's experience with multiple levels of government (federal, provincial, and municipal), decentralization, multiculturalism, and our ability to achieve an effective balance between the state and market are all valuable assets to bring to development cooperation. So too is our legal and judicial expertise, including two systems of law and experience in advancing human rights. Other niches, based on Canada's experience and knowledge but not yet tested in practice, could include the disabled or indigenous peoples. One can also note those areas where CIDA has demonstrated strong leadership and influence. They include nutrition (micronutrients, vitamin A, etc.), microcredit initiatives, and gender equality, as well as early leadership on the environment.

The launch of *CIDA's Social Development Priorities: A Framework for Action* is an important step towards greater sectoral focus for CIDA. With its launch, CIDA has indicated its intent to increase the relative importance of the basic social sector, with a particular focus on four key areas: health and nutrition, basic education, HIV/AIDS, and child protection. Promoting gender equality and human rights are also integral parts of all these priorities, and will be reflected in CIDA's work across the social development agenda. The overriding objective of the social development priorities is to strategically invest in the four priority areas in order to make a stronger contribution to human well-being, and to accelerate progress toward achieving the international development goals.

The social development priorities aim as well to strengthen the development impact of Canadians' aid investments. There is strong evidence that investments in the basic social sectors bring greater returns on investments than do investments in other areas. Returns are both immediate and long term. A healthy, well-nourished, and literate population means better lives for individuals now, as well as increased economic growth. This translates into more poverty reduction in the future.

A key feature of this social development initiative is a commitment to an aggressive five-year investment plan in each of the priority areas. Over five years, this plan will increase spending in the four social development priorities from a base of $342 million in 1998-1999 to $724 million in 2004-2005. It is clear that, as this investment plan moves to years 3, 4 and 5, CIDA will have significantly more sectoral concentration. The four priority areas will therefore likely become recognized areas of Agency specialization and expertise.

For discussion

- **To strengthen its development impact, CIDA should focus its development interventions in fewer sectors. These sectors would be identified on the basis of developing-country need and Canadian strength.**

OR

- **CIDA should not focus in fewer sectors, beyond those now set out in the social development priorities. It should instead retain the flexibility to work in a diverse range of areas, in keeping with the differing needs of developing countries.**

b) Geographic concentration

Canadian aid though all channels (including through multilateral and partnership) reaches virtually every one of the approximately 120 developing countries in the world (those with a medium or low human development index), as well as most of the countries in transition. CIDA has traditionally described its bilateral assistance as being focused on 30 core (or Category 1) countries and regions spread throughout Asia, the Americas, and Africa and the Middle East. Most of these countries have been important recipients of Canadian aid for at least 20 years. A few have more recently become more important recipients of Canadian aid and have been added to a list of core recipients, while others (a very few) have been gradually withdrawn from the list.

Despite this "focus" on 30 countries and regions, Canadian aid can be characterized as being widely dispersed. Canada has consistently over time been the *least* concentrated of all the donor countries of the DAC. Canadian geographic concentration has fallen steadily over the last 15 years, even as the ODA budget has been significantly cut. At the same time, country-concentration levels in the DAC as a whole have declined over the past 15 years. In this sense, Canada has been part of a wider trend.

The geographic dispersion of Canadian development assistance also has a number of implications for aid effectiveness. First, good governance is now widely recognized as a fundamental determinant of development effectiveness. Influential publications, such as the 1998 World Bank research report, *Assessing Aid*, provide compelling evidence that aid works best in those countries with sound policy environments that are supported by strong institutional capacity. Clearly, not all of the close to 100 countries in which Canada now operates (Categories 1 through 3) could be said to possess this characteristic.

Second, it is questionable whether certain bilateral programs now have enough critical mass to justify core status even in some of Canada's Category 1 countries. In 1988-89, there were 17 countries with government-to-government disbursements over $20 million. Ten years later, in 1998-99, there were only nine countries with disbursements over $20 million, and in real terms (1988 dollars) only six countries above the $20-million threshold.

Third, this dispersion means that a significant portion of Canadian development assistance goes to countries in a relatively advanced state of development. In 1997, almost one-quarter of CIDA's bilateral resources (indicative planning figures (IPFs)) were allocated to advanced developing countries. While significant pockets of poverty remain in these countries, support for them does mean fewer resources for the poorest countries.

It should be noted that there are some sound developmental reasons for the dispersion of Canada's overall aid program. For example, compared to other donors, CIDA has relatively large bilateral regional programs (e.g., in the Caribbean, the Sahel, Africa), which makes developmental sense but works against country concentration. Canada also tends to deliver a relatively greater share of assistance through multilateral and partnership channels, which *de facto* involves Canada in a wider

range of countries. At the same time, there are development benefits to using these two channels. For example, multilateral channels are often viewed as less beholden to donor interests (including aid tying) and more recipient-driven. Moreover, multilateral organizations provide a good means of pooling aid investments to bring to bear on key development challenges.

It should be recognized as well that even small development programs can provide Canada with an entrée that allows it to exert influence in areas important to development—such as governance and policy reform. And, from a foreign-policy point of view, aid programs, even when financed with modest resources, can be an important element in our bilateral relations with some countries, and can enhance our ability to work with them multilaterally as well.

That said, there can be little doubt that greater geographic targeting of Canadian aid would improve aid effectiveness. The key policy issue is whether the benefits of more concentrated programming are sufficient to offset the costs in terms of potentially reduced foreign-policy influence. Given the high overhead costs of operating in a country, small budget allocations for the close to 100 countries in which Canada now operates likely reduces the development impact below what could be achieved through more focused and selective investments.

For discussion

- **CIDA should increase its geographic concentration. The primary criteria for selecting countries of concentration should be a country's level of need (level of poverty) and its ability to use aid resources effectively. The regional significance and impact of an individual country should also be taken into account in selecting countries of concentration.**

- **A more formal and more rigorous graduation policy should also be adopted for advanced developing countries. This policy would look at alternative financing instruments for our relations with advanced developing economies, and would also outline other foreign-policy instruments that could be used to ease the removal of an aid presence.**

c) Multilateral assistance

The multilateral system—its institutions, conventions, and laws—are key to sustainable development. Multilateral institutions help forge consensus on key global issues, move development thinking forward, and share lessons learned on important subjects. They coordinate international responses to global issues and, in many instances, are the best-placed to address vital development challenges. For example, the United Nations' universal membership gives it a legitimacy and authority that many other institutions lack. Other institutions—particularly the World Bank and regional development banks—are able to pool significant amounts of resources to address developing-country needs.

Canada traditionally delivers about one-third of its ODA though multilateral channels—mainly through the UN development agencies and international financial institutions, but also through the Commonwealth and la Francophonie. Canada is an important mid-sized donor to these organizations,

and usually contributes between three and five percent of their budgets. In all, CIDA gives core funding to approximately 21 multilateral organizations and programs. This aid is quite concentrated, with CIDA's top 10 multilateral organizations receiving about $272 million of the $382 million (or 71 percent) in core funding disbursed in 1999-2000.

Canada's support for multilateral programs reflects the recognition that industrialized and developing countries are interdependent and must work together to promote a healthy global commons—a world free from poverty, disease, and conflict, and one where the resources needed for the future are not depleted to meet the needs of today. As the threats to our global commons become increasingly complex and international in scope—from climate change to the spread of infectious diseases to economic crises caused by volatile financial markets—sustainable solutions will require effective instruments of global governance and strengthened multilateral institutions. Participation in these institutions is also an important means for Canada to shape global norms and rules in accordance with its own values and beliefs. The establishment of rules-based multilateral systems is also an important means for smaller powers like Canada to shield themselves from the unilateral actions of larger powers.

If Canada is to help meet these challenges, it must continue to play a strong role in the multilateral institutions which are helping to shape the international agenda. Since fully one-quarter of CIDA's budget is disbursed through multilateral channels, any review of CIDA's overall effectiveness should examine how the effectiveness of this channel can be improved.

i) Improving multilateral effectiveness

There are essentially two aspects to the issue of multilateral effectiveness. The first is how CIDA can best influence these organizations to improve their own effectiveness—both in their internal operations and in the kinds of programs they support. Improving coordination among them is an important element in this.

The second aspect to multilateral effectiveness is how to ensure that CIDA can derive the utmost benefits from its relationships with multilateral organizations. These organizations are often important centres of development knowledge and research in areas as diverse as development economics and finance, health and population, governance, agriculture, and the environment. As CIDA seeks to move from project management to policy influencing, it will be critical to form strategic alliances with our multilateral partners to enhance our policy leverage and improve our exchanges of knowledge with them.

At the same time, there remains a clear need for reform in many international institutions and in the ways they work together. Mandates for international organizations often overlap, leading to unwarranted duplication of efforts. This is exacerbated by inadequate coordination of effort and slow, cumbersome procedures in the field. Together, these factors serve to reduce the development impact of some international organizations. Internal problems have also inhibited the effectiveness of some organizations. Human-resource policies have led to inappropriate staffing practices, and poor fiscal management has resulted in inefficient use and allocation of aid resources.

Pressure for reform of international organizations has grown through the 1990s, with some governments reducing or withdrawing support for organizations they deemed wasteful and ineffective. International organizations are responding to this pressure from their member governments. Kofi Annan is pushing for change within the UN system, and several of its member agencies—such as the United Nations Development Programme, the World Health Organization, and the International Labour Organization—are undertaking reform. As a result, many of the key multilateral institutions are in better shape today than they were in the early 1990s and now have better leadership, a sharper policy focus, and a strengthened commitment to working together.

Nevertheless, there remains considerable room for progress—progress that stems ultimately from the commitment and good intentions of the member-states that make up these organizations. For member-states, promoting reform can present a dilemma. On the one hand, there is the option of using financial contributions as a lever for change—whether by rewarding "good performers" with increased contributions, or by reducing or withholding support to those judged "poor performers." On the other hand, member-states need a balanced and well-functioning multilateral system—one that works well on both an institution-by-institution and a system-wide basis—and starving parts of it of support, or allowing them to rust through disuse, may in the long run work against the ultimate objective of an effective multilateral system.

ii) Improving humanitarian assistance

Emergency assistance (both food and non-food) is an important and highly visible element of Canada's aid program. With the end of the Cold War, the international community and Canada have had to deal with increasing numbers of civil conflicts, in addition to a series of significant natural disasters—disasters which in the developing world cost on average 20 times more as a share of GDP than those in the industrialized world. Because of this, emergency humanitarian assistance has grown to account for just under 10 percent of the Agency's budget during the period when CIDA's budgets were declining. This has led to a growing pressure on CIDA's budget, both to meet rising public expectations for rapid and appropriate responses to crisis while continuing to finance longer term development programming.

The growth in civil conflicts poses a particular challenge and now dominates humanitarian relief efforts, including those from Canada. Responding to civil conflict results in an increasingly complex interplay of political, military, and humanitarian actors and goals that pose challenging operational and policy dilemmas. Canada is bound to act to protect civilians in danger, but we are still struggling with what human security means in policy and in practice. Clearly, humanitarian assistance should not and cannot substitute effective political action. However, humanitarian aid often constitutes the bulk of the international response, and with the "CNN effect," there has been much skewing in the allocation of relief dollars—e.g., in 1999, donors provided US$225 for every person in need in Kosovo, US$18 per head in Sierra Leone, and US$11 in Somalia. The humanitarian principles—of independence, impartiality, and neutrality—are increasingly being questioned and need to be defended. Furthermore, the pressures towards the "bilateralization" of the humanitarian assistance—at the expense of the multilateral system—are worsening prospects for coordination, coherence, and impact. Canada depends heavily on multilateral organizations to deliver emergency assistance.

Emergency response is a specialized area of operations in which no single bilateral donor can maintain an independent, global operating capacity. Thus, one bottom line is that the overall capacity of the international humanitarian relief system to deliver needed assistance must be strengthened. A second and related bottom line is that CIDA, along with other parts of government and the rest of the international community, must also invest more in conflict prevention.

Conflict has proven costly, as have natural disasters. Because of a trend towards more numerous and destructive natural disasters, there is also greater need to invest in disaster-preparedness measures that save lives and mitigate the impact of emergencies. This needs to take place in many areas—internationally and regionally, within donor agencies, and at the government and community level in developing countries. However, funding is currently very limited because of the trade-offs between investing in preparedness and responding to disasters after they occur.

Another issue which CIDA needs to come to grips with is the increasingly serious programming gap between the provision of emergency assistance as a conflict situation comes to an end, and when conditions are right for a return to traditional longer term development assistance. While CIDA has made important strides through its Peacebuilding Fund to bridge this gap, there remain numerous countries, especially in Africa, that are in post-conflict situations or have a chronic need for emergency aid. These countries find themselves in a kind of limbo—beyond the need for large amounts of humanitarian assistance, but not yet stable enough to allow traditional long-term programming to take place. It is not clear that existing CIDA mechanisms are adequate to confront this task.

For discussion

- **To help improve the effectiveness of the multilateral system, Canada should focus a greater share of its resources on organizations that are performing well rather than continuing with what is essentially a burden-sharing approach. It should also work with other like-minded countries to promote improved coordination within the multilateral system.**

- **CIDA, together with other donors, should undertake a review of available measures to reduce institutional, budgetary, and functional barriers between humanitarian aid, rehabilitation, and longer term development programming that can impede sustained progress in countries emerging from years of conflict or that are chronic recipients of emergency aid. This should include a review of the role food aid can play in bridging the gap between emergency aid and longer term development assistance.**

d) Tied aid

What's at issue?

Tied aid has been a contentious issue for bilateral agencies for decades. The willingness to untie aid has long been identified as a measure of donor countries' commitment to aid effectiveness, value for money, and sustainable development in developing countries. More recently, with the acceptance of a

comprehensive development model—and all that this entails—tying practices are seen as being incompatible with the promotion of effective development partnerships, local ownership, and capacity-building strategies. Member countries of the OECD's DAC have agreed that untying aid procurement would constitute an important step towards implementing the *Shaping the 21st Century* development partnerships strategy.

Developing countries have long argued that aid tying is inefficient because it limits choice and reduces their ability to make their own decisions on how to allocate the resources available to them, including resources provided by donor countries. It is also widely agreed that tied aid fundamentally undermines the principle of local ownership and stands in the way of improved donor coordination as well. There is also evidence that tying reduces the value of aid and encourages dependency and wasteful spending. A 1991 OECD study, *The Tying of Aid,* prepared by Catrinus Jepma, reviewed the empirical evidence in this area and found that direct excess costs of tied aid have been estimated to range between 15 to 30 percent. This means that developing countries pay on average between 15 and 30 percent more for goods and services procured under tied-aid requirements than they would if they were not bound by tied-aid policies and could buy from comparable low-cost suppliers. This is because of high mark-ups, "cushioned" supplier costs, and other excess margins resulting from the absence of effective competition.

Studies have also shown that aid tying undermines aid effectiveness and biases aid away from poverty reduction and sustainable development by supporting commercial interests in donor countries, to the detriment or exclusion of commercial participation and procurement in developing countries.

Moreover, tied aid—rules requiring the domestic procurement of goods and services from domestic suppliers—is at odds with trends towards trade liberalization and the dismantling of trade and investment barriers.

Untying aid represents one step towards rectifying this bias. From a development perspective, untying will be most effective if it is coupled with efforts to build local procurement capacity and ownership, and to expand access to markets for aid procurement—a strategy for "pro-poor" procurement rather than a strategy that simply enlarges the range of industrialized developed countries from which developing countries can purchase goods or services.

It should be noted that one donor has already moved forcefully on this issue. As announced in its December 2000 White Paper, the United Kingdom has unilaterally untied its aid as of April 1, 2001. This announcement has helped to throw a bright light on the practices of other donors, including Canada, which maintains a very highly tied program and has raised some expectations that Canada should move to reduce its tying requirements.

Canada's position

Canada maintains a highly tied bilateral aid program. Canadian regulations on aid tying permit up to one-half of bilateral assistance to be untied for the least-developed countries and all sub-Saharan African countries, and up to one-third for all other developing countries. Food aid is 90 percent tied

to Canadian sources. Untied aid procurement is largely used to finance local costs in recipient countries. It should be noted that these percentages set out the maximum share of aid that can be untied. In other words, they set out a ceiling—or upper limit—for aid untying and a floor—or minimum limit—for aid tying.

According to the 2000 DAC *Development Co-operation Report*, Canadian bilateral development assistance was 66.9 percent tied (1998 calendar-year commitment data). The total DAC average was 22.1 percent. Canadian bilateral aid to least-developed countries was also 66.9 percent, compared to an average of 48.19 percent for other DAC donor countries. Overall, Canada ranked as the third-highest tied donor, behind Spain and the United States.

There are differing views on tied aid within CIDA's stakeholder community. Many NGOs tend to favour initiatives to untie bilateral aid. The business community generally does not support untying, citing concerns over the lack of a level playing field for international aid procurement. There is also general concern that Canadian aid might flow to companies—i.e., competitors—in other OECD countries. Canadian officials negotiating at the DAC have raised these concerns in discussions, with some success. The recent DAC agreement (see below) calls on donors to promote local procurement capacity, and includes provisions for transparency in the implementation of the agreement, as well as a dispute-resolution mechanism.

DAC untying initiative

In 1998, DAC members agreed to work towards a recommendation to untie bilateral aid to the least-developed countries. This initiative was endorsed by OECD ministers and G-7 leaders. Negotiations have been underway since then, and agreement was reached in April 2001. DAC members, including Canada, support this recommendation, which would untie aid in a limited number of categories to the least-developed countries, but would exclude food aid and capacity-building technical cooperation.

The impact of this proposal is not expected to be significant for CIDA. Based on calendar-year 2000 data, CIDA's preliminary estimate of the share of total Canadian assistance going to the 49 least-developed countries that would be affected by full implementation of the untying initiative is less than 1.5 percent. However, this would have a greater impact on CIDA if a larger share of programming was committed to least-developed countries, or if the Agency provided greater support to these countries at the sector level or at the level of the national budget.

Agreement on the DAC recommendation was difficult to achieve, but it does represent progress on a complex and long-standing issue. Agreement to further untie supports the Prime Minister's commitment at the 2000 G-8 Summit in Okinawa to work towards greater untying. It also reflects the Government's broader foreign-policy objectives of trade and investment liberalization. For developing countries, it is a signal of donor countries' willingness to change in ways that are consistent with the directions they endorsed in *Shaping the 21st Century*. At the same time, agreement

on the DAC recommendation is only a first step, and considerable room remains for donor countries like Canada to further untie their aid. Indeed, in the DAC agreement, donor countries committed to making best efforts to undertake further action to untie aid beyond the coverage in the DAC recommendation.

With further discussion of this issue unlikely in the DAC for the foreseeable future, Canada may wish to pursue additional untying unilaterally or in concert with like-minded donors.

For discussion

- **CIDA should continue to review its tied policy, but any further steps to untie should also be taken multilaterally on a reciprocal basis with other donor countries.**

OR

- **It is clear that the overall policy context and thinking on tied aid has greatly changed. Canada should therefore launch a thorough review of its tied/untied policy framework. Canada should move to reduce its tying requirements. A number of options are possible. For example:**

    - **Canada could unilaterally untie 100 percent of its non-food aid ODA to all developing countries.**

    - **Canada could unilaterally untie 100 percent of its non-food aid ODA to all least-developed countries and all sub-Saharan countries, and could establish a floor of 50 percent untied non-food aid for all other developing countries.**

    - **Procurement for CIDA contracts in non-least-developed and sub-Saharan African countries could be open to suppliers from Canada, all developing countries, and those DAC members that give reciprocal treatment to Canadian suppliers.**

e) The role of responsive programming

As noted earlier, civil-society organizations, along with other development partners, are playing an increasingly important role in international cooperation. Their participation in development cooperation allows development agencies to draw on a wider range of knowledge and expertise than could possibly be found in government alone.

These organizations play a number of important roles in development cooperation. They are central to the delivery of development programming. In fact, almost all Canadian ODA—bilateral, multilateral, and partnership—is delivered through non-state actors. However, service delivery is just one aspect of the contribution non-state actors bring to international cooperation.

Non-state actors also bring their own resources to bear on development. The private sector is an important source of capital, technology, and expertise. Although non-governmental organizations derive a significant amount of their funding from government sources, they also undertake their own, often substantial fund-raising.

Development organizations have also long played a role in generating new ideas and new thinking about development. This has been particularly true with civil-society organizations. They were early advocates for integrating gender concerns, the environment, and human rights into development programming. Building on this experience, these organizations are now playing an increasingly important part in policy analysis, advocacy, and dialogue on a very diverse range of issues—for example, trade, the environment, human rights, conflict resolution and peacebuilding, and Aboriginal peoples. This role in the policy-making process has been recognized internationally through the involvement of non-state actors in international negotiations and conferences on issues like gender equality, population, and the environment. For example, more than 4,000 individuals representing about 1,400 NGOs were accredited official representation at the 1992 UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro, while over 35,000 civil-society representatives attended the parallel NGO Forum at the *Fourth World Conference on Women* in Beijing in 1995.

This policy-based role can be very important in supporting policy reform, democratization, and improved governance in the developing world. In countries where governments are weak, unrepresentative, and not transparent, civil-society organizations often prove to be powerful forces for change. They can also be an effective means by which donor countries can reach populations in need and better identify appropriate local priorities (in other words, define local ownership).

Since its inception, CIDA has involved a wide range of partners in its development programming, and its experience in working with partners has been emulated by other donor organizations. The programming instruments used to engage with civil-society organizations have also evolved over time. These include different forms of "project"- and "program"-based direct funding to Canadian civil-society organizations and those in developing countries for humanitarian relief and emergency activities, for longer term development programming, and for policy initiatives. It has also sought out opportunities to use its responsive programming with partners in ways that complement more directive bilateral programs.

Yet the landscape is changing, and change can be expected as well in CIDA's relations with its many partners. Approaches to development programming are also changing in ways that will affect the operations of bilateral aid agencies and their partner organizations, as well as relations among them.

Bilateral aid agencies and partner organizations have been moving towards more strategic approaches to development cooperation. Both are now being challenged to live up to the principles of real partnership and local ownership, and to tailor their efforts to the national development plans or poverty-reduction strategies developed by developing-country partners. This has implications for CIDA's responsive programming.

First, it will be important to ensure that poverty-reduction strategies do indeed reflect a broad consensus within developing countries. Responsive programming can be a very effective lever in promoting the participation of community groups, labour unions, and other elements of civil society in the national dialogue necessary to develop these strategies. This is especially the case in countries where the capacity to develop national development strategies is weak, and where government is unrepresentative and unheedful of the needs of the poor. In these cases, responsive programs can play a critical role in helping to define the needs of the poorest, in working for change within a society, and in ensuring that Canadian aid reaches those most in need.

Second, in the future, local ownership means that it will be important to ensure that responsive initiatives in countries which have developed genuinely national strategies—such as a PRSP—are consistent with these development plans. This does not mean there would be no scope for responsive programming in these countries. Canadian organizations would still be able to develop initiatives in partnership with their developing-country counterparts that fit within overall national development schemes. However, it would not be appropriate to support responsive initiatives in a developing country if they fell outside the locally owned development strategy.

For discussion

- **CIDA should use its responsive programs to help promote broad, genuinely participatory approaches to the development of locally owned development strategies, such as PRSPs.**

- **In countries where governance is weak and unrepresentative and where there is no clear, locally owned poverty-reduction strategy, CIDA should maintain a smaller bilateral presence—with a strong focus on policy dialogue—and rely on its responsive programming, developed in partnership with local organizations, to deliver assistance to those for whom it is intended.**

- **In countries which have developed clear locally owned national development strategies—for example, Poverty Reduction Strategy Papers—CIDA should use its bilateral programs as the primary channel for aid delivery. Responsive initiatives should be supported if they conform to these strategies and accord with the role assigned to CIDA within a coordinated donor effort, but not if they fall outside this framework.**

f) Private-sector development

The role of the private sector in development

The private sector plays a fundamental role in development and poverty reduction. It is, in many ways, the engine of national development. A vibrant private sector is clearly the main source of economic growth, income generation, employment creation, and tax revenue. It is a critical source of investment in countries which have neither the domestic savings nor the volume of ODA required

to meet their development objectives. The private sector is also a source of technology and know-how for developing countries, which helps in their efforts to access international markets, boost trade, increase their competitiveness, and create new domestic industries.

It is now widely recognized that private-sector development in developing countries is a powerful force for poverty reduction. For example, the informal economy is an especially critical source of income for marginalized groups. Microenterprise has a particularly direct impact on poverty alleviation and, when accompanied by appropriate training and other supportive measures, helps to integrate women and other marginalized segments of society into the economic life of their communities. Almost all of the Poverty Reduction Strategy Papers now being prepared by developing countries include a private-sector development component. Typically, they have a strong focus on the development of small- and medium-sized enterprise and on microfinance/ microenterprise development—areas viewed by developing countries as critical instruments for reducing poverty. An assessment of CIDA's programming in private-sector development also demonstrated its positive impact on poverty reduction.

Beyond the economic merits of private-sector development, a thriving private sector can also help to create a more pluralistic civil society, more accountable political systems, and improved labour standards.

At a more global level, the private sector and private capital have emerged as critically important elements in development cooperation. As noted earlier, there has been a substantial increase in private capital flows to developing countries—so much so that private capital flows now dwarf official flows. About 80 percent of this capital has been in the form of foreign direct investment. This investment has helped to finance development needs, transfer technology, expertise, and knowledge, and create sustainable livelihoods for millions of people. However, most of this capital has gone to a few developing economies, so one of the most pressing development challenges today is to create attractive conditions—an enabling environment—for private investment in other developing countries.

Establishing an enabling environment—one that attracts investment and rewards private initiative—is key, particularly at a time when success in the domestic economy depends to a growing extent on success in the global economy. To create this environment, developing countries need to build competitive internal markets that are connected to the global economy and supported by a strong human capital base and infrastructure. This requires the development of appropriate national policies (macroeconomic, economic, and social) and institutional capacities (regulatory, legal, financial). Public-sector reform is a critical element in creating an enabling environment.

The benefits of establishing this enabling environment can be substantial. As *Assessing Aid* concluded, assistance provided to countries with a good policy environment and strong institutions acts as a magnet to draw in private investment by a ratio of $2 for every dollar in aid. In contrast, in poorly managed countries, aid "crowds out" private investment.

Many developing countries have been undertaking steps to foster private-sector development within their own countries and to make them more attractive to foreign investors. Reform processes in many countries have aimed at curbing policies and practices that hinder private-sector development and market efficiency and at setting out a more appropriate role for the state. However, these reform efforts have been difficult, and some—such as the adjustment programs of the 1980s—were sometimes pursued in an overly simplistic fashion. In many instances, the response from the private sector turned out to be relatively modest. This has led to a more searching examination of the conditions required to foster private-sector development—one that treats the private sector as an area for development programming, rather than as an agent of development or executing agency.

CIDA and private-sector development

Private-sector development is one of CIDA's six ODA priorities. While CIDA has no policy statement in support of this priority, the Agency has been pursuing activities in support of private-sector development. From 1993-94 to 1998-99, initiatives in this area accounted for 20 percent of CIDA's overall disbursements. Private-sector development remains important for CIDA, representing on average almost 15 percent of CIDA's projected disbursements over the next several years. This places private-sector development third among the six programming priorities in terms of spending. Based on approved project budgets, it is expected that CIDA will invest between $200 million and $250 million yearly in private-sector development over the next two years.

Three trends in private-sector development programming have emerged over the last 10 years:

- First, CIDA's support for private-sector development is focused mainly on development-oriented projects, such as microfinance/microenterprise, small- and medium-sized enterprise development, and economic-integration initiatives. Together, these three categories represent about 88 percent of all private-sector development disbursements. Projects with a more commercial orientation, such as investment projects through CIDA-INC or enterprise-linkage initiatives, represent only 12 percent of programming.

- Second, private-sector development programming has shifted from CIDA-designed initiatives towards responsive programming—that is, initiatives proposed by partner organizations. Responsive initiatives now make up about half of all private-sector development programming.

- Third, microenterprise development projects represent the largest category of private-sector development interventions on a disbursements basis. Together, they account for 31 percent of total private-sector development programming.

The absence of a conceptual framework to guide CIDA's programming in this area has led to a lack of focus and clarity in programming. Without clear Agency objectives, CIDA has tended to develop its programming by drawing on a variety of projects and models put forward by different stakeholders, sometimes in ways that do not allow the Agency to draw sufficiently on its own experiences and on international best practices. Given the importance of private-sector development for poverty

reduction, it is important that CIDA set clear directions for its activities in this area, based on its past experience and international best practices, while also ensuring that its programming is designed first and foremost to meets the needs and priorities of developing countries.

For discussion

- **CIDA should revise and complete its policy framework for its private-sector development programming. This framework, which will support CIDA's poverty-reduction goals, will help strengthen the focus and effectiveness of Agency programming in private-sector development. It should pay particular attention to two important areas of intervention:**
  - **working with other donors and international institutions to help establish enabling environments in developing countries; and**
  - **supporting enterprise development in developing countries.**

g) Assessing accountability

Program approaches based on local ownership and improved donor coordination—such as SWAps—have clear implications for donor accountability for aid spending. There are three primary reasons for this:

- These approaches have an emphasis on **shared accountability**.
- They involve a conscious **release of control** as part of a process for promoting sustained development.
- They are characterized by **increased complexity, uncertainty, and capacity-building**, which can make results measurement and attribution more difficult.

These three features must be taken into account in CIDA's accountability framework if the Agency is to successfully engage in new program approaches based on local ownership and improved donor coordination.

Shared accountability: SWAps—and other similar approaches—are, by definition, based on partnership with other donors and national stakeholders. In some forms, efforts and funds are pooled together, making it difficult, if not impossible, to attribute results to any given donor. Attribution and accountability must therefore be shared. This means it is easier to speak of a donor's contribution or particular value-added than it is to identify attribution for particular results.

Release of control: These new program approaches also call on donors to make a trade-off between control and influence. In the example of direct budget support, donors give up direct control of how their money is used in exchange for greater influence on the overall management of the budget in a given sector.

This issue of financial accountability is particularly important where governments are lacking strong management capacity, may not be transparent or, worse, are corrupt. It is important as well in cases where government authority is being decentralized to subnational governments where capacity may be even more limited. Clearly, the ability of a developing country to exercise sound management of

financial resources will vary. There is no easy away around this issue. All developing countries that are aid-dependent enough to be engaged in SWAps will have weaknesses of different sorts. If these weaknesses are severe enough, a SWAp may not be a viable option. If they are manageable, the challenge for donors is to devolve increasing measures of control while supporting the reinforcement of domestic governance and accountability.

SWAps raise other accountability concerns in addition to those related to financial probity and results measured. SWAps can involve multi-donor partnerships with a wide range of agencies that do not always share CIDA's priorities or policy perspectives, such as gender equality, good governance, and environmental protection. Specific investments of expertise, resources, and political will may be required to incorporate such crosscutting themes into program design to ensure "quality at entry." CIDA is also subject to legislation through the *Canadian Environmental Assessment Act*, including when it participates in SWAps. The difficulty here is that the end-use of Canadians funds will not always be easily identifiable—for example, in cases of direct budget support. In recognition of the special difficulties involved in assuring appropriate environmental assessment practice in development programming, legislative amendments to the *Canadian Environmental Assessment Act* have been tabled in Parliament to allow for the development of a regulation that will provide greater flexibility to deal with CIDA's circumstances, while at the same time ensuring effective environmental safeguards.

Participation in a SWAp, or similar approach, therefore involves some important choices for how risks are managed. This is an issue not just for donor agencies, but also for the central agencies that set accountability requirements for government as a whole. Any significant shift to SWAp-like program approaches would require a more flexible conception of accountability on the part of central agencies and auditors.

Development complexity: New program approaches carry with them higher levels of complexity and uncertainty. A SWAp, or similar approach, deals with a range of variables and systems, interacting in complex ways—over longer time periods—that cannot be reduced to simple cause-and-effect relationships, as is the case with some conventional projects. This makes planning much more difficult, particularly where domestic planning and implementation capacities are weak in the first place.

SWAps generally have a greater emphasis on capacity development. The outcomes of capacity development are more difficult to plan with certainty, more difficult to measure, and may be longer in coming than those expected of a more clearly defined and smaller scale project. This makes the measurement of results in the new approaches more difficult than it is with more conventional projects.

Thus, uncertainty is an unavoidable element of these new program approaches. It is not possible to plan for a SWAp the way one might for a well-defined development project. A sector policy and expenditure program will need to be continually adjusted through time and rolled forward with each budget cycle. This does not prevent reporting and accountability by results, but it does require more flexibility for adjustments as the initiative unfolds.

Accountability concerns are inevitable as CIDA strengthens its involvement in new program approaches. The extent to which accountability regimes will be challenged will depend on the nature of CIDA's participation in a SWAp. The fewest concerns would arise if Canada provided conventional project-based support to a SWAp. The greatest challenges would likely arise with any move towards direct budget support or the pooling of aid funds.

Balanced against these accountability considerations are the costs of not engaging in these program approaches. What would CIDA be giving up in terms of development outcomes if it foregoes the opportunity to influence programming at a sector-wide level? And what burden would it be imposing on developing-country partners through retention of a large portfolio of projects—each of them subject to their own administrative care-and-feeding and reporting requirements.

The fundamental issue is one of accepting increased uncertainty and unknown risk against the prospect of enhanced aid effectiveness. CIDA alone cannot make the decisions required to readjust the balance between accountability and effectiveness. CIDA is subject to Treasury Board regulations, government law, and the scrutiny of the Office of the Auditor General. It must therefore continue to engage in discussions of what kinds of accountabilities are appropriate for an Agency that operates beyond Canada's borders—albeit with Canadian tax dollars—in environments very unlike those at home.

For discussion

- **CIDA should seek adjustments in its accountability regimes in recognition of the special environment in which it works, and to ensure that it is able to take advantage of new program approaches that hold out the opportunity for increased effectiveness.**

V. Beyond ODA: Mobilizing a broader response

The need for policy coherence

Globalization is characterized by increasing linkages among states and among public-policy issues. This means that the actions of a nation-state in one policy area can now have far-reaching impacts on other countries in a range of policy areas. For example, the trade policies pursued by industrialized countries have impacts on the environment, health, and living standards of people in poorer countries.

Recognition of this reality has led to growing interest in the issue of policy coherence; that is, ensuring that government policies work together for common objectives (are coherent) rather than at cross-purposes (are incoherent). Within the development community especially, there is strong interest in working towards enhanced policy coherence, with poverty reduction as the organizing principle and ultimate aim. This is reflected in *Shaping the 21st Century*, which includes policy coherence as one of the key strategies required to meet development challenges. *Shaping the 21st Century* notes that donors "should aim for nothing less than to assure that the entire range of relevant industrialized country policies are consistent with and do not undermine development objectives."

Policy coherence, with poverty reduction as a central goal, has also been accepted and widely supported within the OECD, the G-8, the World Bank, the IMF, and the UN. Some donor countries, notably the United Kingdom, have also taken steps to improve policy coherence across government, in part by according a greater role for its aid agency in cross-government policy-making. Along with this recognition of the importance of policy coherence has also come an understanding that it must be broadly defined—both in the kinds of policies it includes and in the range of institutions (public and private) that need to be involved in coherence discussions.

Policy coherence and poverty

Governments pursue a range of interests and priorities, so some question why poverty reduction should be an organizing principle for policy coherence. The emphasis on poverty reduction as a central aim of policy coherence reflects several realities. Most prominent among them is the reality of globalization. Policy coherence must be looked at in the context of globalization. The interdependence and wealth generated by globalization creates conditions that make possible an enormous reduction in poverty around the world. However, this reduction can only be achieved through policy reforms—in developing and developed countries—that allow poorer nations full opportunity to integrate themselves into the international system and benefit from their participation.

This means that developing countries must first work on their own policy environments, to ensure they do not exclude themselves from the potential benefits of globalization. However, greater policy coherence within the industrialized world is also essential. In a world where the line between the domestic and the international has blurred, donor countries need to look at the full impact of their policy positions on the developing world. Development programs alone are not, and never will be,

sufficient to reduce poverty or achieve progress on the international development goals. Instead, development objectives need to be brought to bear on a wider range of policy issues and on a wider range of government departments. In effect, policy coherence is one way of helping to make globalization work for the poor.

It is also clearly in the interests of industrialized countries to seek greater policy coherence with poverty reduction as a central goal. OECD member-states now account for just 1 billion of a world population of 6 billion. Global population growth will make the OECD share even smaller. An estimated 97 percent of the expected increase of 2 billion people over the next 20 years will live in the developing world. About 1.5 billion people—one-quarter of the world's population and one-third of all people in developing countries—now live in absolute poverty on less than US$1 per day. Three billion people—half the world's population—live on less than US$2 a day. The impacts of this poverty cross borders in the form of disease, conflict, migration, and environmental degradation. Thus, global well-being will depend increasingly on meeting the development challenges of poor countries, and that requires action on many policy fronts.

Finally, there is an element of reciprocity in discussions of policy coherence. Donor countries and institutions have sought reform in the policy positions of their developing-country partners. These reforms have typically been designed to develop sound policy environments, foster free and open markets, and seek a more balanced role for the state. Developing countries who have undertaken these reforms expect their partners in the industrialized world to maintain a similar commitment to a sound policy environment. Developing countries also expect that their efforts to develop free and open markets will be aided by greater access to free and open markets in the North.

Policy coherence: Where?

There are many areas where developing and developed countries could strive for better coherence in their policy practices. The OECD, for practical purposes, has identified six as being of particular importance:

- international trade and foreign direct investment
- international finance
- food and agriculture
- natural resources and environmental sustainability
- social issues (e.g., labour standards, immigration, public health, illegal drugs)
- governance and conflict

Trade is a particularly important area for policy coherence and one that strongly engages the interests of developing countries. From a developing-world perspective, policies in industrialized countries on issues like market access and agricultural subsidies cost developing economies more in lost export sales than they receive in development assistance. Developing countries argue that the trade policies adopted by industrialized countries effectively cancel out their own development policies.

There is evidence to support this view. OECD and World Bank estimates indicate that OECD tariffs and subsidies for agriculture and manufactured goods may cause annual losses to developing countries of roughly the same magnitude as their total ODA receipts. If the impact of non-tariff barriers, protection of services, and other trade policy measures that cause transfer and transaction costs are added, the total static cost of OECD protection on developing countries may be over three times the amount of ODA, and the dynamic effects even larger. Ironically, there is a cost to OECD countries as well. It is estimated that the cost to them of implementing agricultural policies alone amounts to about $1 billion per day—almost seven times the level of ODA expenditures by DAC member countries.

The challenge of policy coherence

Clearly, trade policies in the developed world have a direct bearing on the prospects for poverty reduction in developing countries. Policy positions on the environment, immigration, weapons sales, and health also have impacts for the developing world. With greater coherence across these policy areas, the industrialized world would be able to make a better contribution to social and economic progress in the developing world.

However, there are many challenges involved in advancing a policy-coherence agenda:

- Democratic government, by definition, aggregates and represents diverse interests, and some of these interests will have primary goals other than poverty reduction.

- The vertical organization of most governments and government departments makes it difficult to ensure horizontal coordination and consistency across different policy areas. In addition, development agencies often occupy less powerful positions in government compared with other departments that deal with issues central to poverty-driven policy coherence—for example, trade, investment, agriculture, and national security.

- Policy coherence must rest on sound analysis and a full understanding of the impact of difference policies on poverty reduction. While substantial work has been done on the impact of trade policies on development, considerable effort is required to develop a better understanding of the effects of other policy issues on developing countries.

Despite these challenges, policy coherence is now firmly embedded in the development agenda for both developed and developing countries. It is a key element of the consensus document, *Shaping the 21st Century*, and an important—and contentious—issue in discussions between North and South, particularly on issues related to trade and the environment. Developing countries were challenged to reform their policy environments throughout the 1980s and 1990s. In this decade, there is likely to be growing pressure on the industrialized world to re-examine its practices in a range of areas for their impact on global development. To a large extent, success in moving this issue forward will be critical

to achieving success in international talks on trade and the environment (particularly climate change). Demonstrated progress towards greater coherence, particularly on these two issues, will be seen by developing countries as a signal of donor commitment to their concerns and to development effectiveness more generally.

For discussion

- **Canada should review the impact of its policies on developing countries and assess opportunities to improve their overall development coherence.**

VI. Conclusion

International cooperation is at a crossroads—facing both opportunities and challenges. Declining aid budgets and changes in the external environment have led to a fundamental questioning of aid's relevance and utility. At the same time, there is a growing convergence of views on the critical need for international cooperation and on ways to make it more effective. Donor agencies are now taking a fundamental look at the way they pursue development objectives and strategies, and at the changes that may be required to ensure aid is as effective as possible in meeting development challenges and challenges that affect the whole of the international community.

While the past record of shifting development trends and practices cautions against easy acceptance of today's conventions, the compelling nature of the evidence and the wealth of experience generated over the last 50 years gives strong reason to hope that development agencies can reshape themselves, introduce new ways of doing business, and demonstrate more forcefully and effectively their continuing relevance. This paper is meant to provide an overview of key issues CIDA needs to address to ensure its continuing relevance and effectiveness, and to provide a departure point for discussion on the future of Canada's international cooperation program.

VII. Appendices

Appendix 1: Acronyms and abbreviations

AIDS ..... Acquired immune deficiency syndrome

CIDA ..... Canadian International Development Agency
CDF ..... Comprehensive Development Framework
CIT ..... Countries in Transition Program

DAC ..... Development Assistance Committee (of the OECD)

GNP ..... Gross national product

HIPC ..... Heavily indebted poor country
HIV ..... Human immunodeficiency virus

IFI ..... International financial institution
IMF ..... International Monetary Fund

NGO ..... Non-governmental organization

ODA ..... Official development assistance
OECD .... Organisation for Economic Co-operation and Development

PRSP ..... Poverty Reduction Strategy Paper

SWAps ... Sector-wide approaches

UN ..... United Nations

WTO ..... World Trade Organization

Appendix 2:
New program approaches – An illustrative summary

The Comprehensive Development Framework (CDF)

The Comprehensive Development Framework (CDF) draws together the principles for effective programming identified in *Shaping the 21st Century*, and puts forward a holistic approach to development. The CDF is based on the following principles:

- **ownership by the country**, with the country—not aid agencies—determining the goals, phasing, timing, and sequencing of its development efforts;
- **partnerships**, with governments, civil society, development agencies, and the private sector working together to define development needs and to implement programs;
- **a long-term vision of needs and solutions**, built on national consultations, which can engender sustained national support; and
- **structural and social concerns** treated equally and contemporaneously with macro-economic and financial concerns.

The CDF is based on four areas, which together comprise the range of factors that must be considered for effective aid programming. These factors are:

- **structural**, which includes honest, competent government committed to good governance, broadly defined;
- **human development**, which includes a strong emphasis on health and education;
- **physical concerns**, which centre on improved access to infrastructure; and
- **sectoral elements**, such as integrated rural-development strategies, strong urban management, and an enabling environment for the private sector.

The CDF is based in large part on work or ideas that are already existing within the development community, notably in *Shaping the 21st Century*. However, because CDFs are being promoted by the World Bank—and most particularly its president, Jim Wolfensohn—they have given added momentum to the principles set out in *Shaping the 21st Century*. The CDF and its content have been endorsed by governors of the Bank, who are mainly ministers of finance. This has helped bring more players into discussions of local ownership, donor coordination, and aid effectiveness, and has increased support for these principles.

The Comprehensive Development Framework is now being developed in consultation with donor and recipient countries. CIDA has been an active participant in three in particular—Ghana, Vietnam, and Bolivia. The World Bank is charged with monitoring these pilots and, based on its experience, will prepare a report for subsequent review. While the future success of CDFs remains to be seen, there is no question that they represent an opportunity to focus development cooperation around a shared set of principles in ways that could greatly strengthen donor coordination.

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)

In September 1999, the governors of the World Bank and the IMF endorsed a new common approach to low-income countries which makes poverty reduction the explicit basis for lending programs and debt relief under the highly indebted poor countries (HIPC) initiative. It was agreed that a country-led PRSP should be prepared for each country being considered under HIPC, and that PRSPs should eventually underpin all programs to be supported by IDA (the World Bank's concessional lending window) and the Enhanced Structural Adjustment Facility, now retitled the Poverty Reduction and Growth Facility. These Poverty Reduction Strategy Papers are closely aligned to the Comprehensive Development Frameworks and explicitly embody many of the same principles, i.e., country ownership, results orientations, holistic approaches, partnerships, and long-term perspectives.

The purpose of the PRSP is to address the linkages between public action, growth, and poverty reduction, and to focus more resources on poverty reduction. PRSPs are drawn up under the leadership of the developing countries themselves and are based on their own priorities. PRSPs set out a comprehensive approach that integrates social and sectoral policies, institutional reforms, good governance, and other poverty-reduction measures within a sound macroeconomic framework. The strategies have a strong emphasis on growth-oriented policies which have poverty reduction as their central objective. Participation in another key element of PRSPs. Development of the strategies should take place through a broadly consultative process—both to ensure the concerns of the poor and voiceless are heard, and to build ownership of the final poverty reduction strategy.

Sector-wide approaches (SWAps)

Sector-wide approaches—or SWAps—are a means by which developing-country governments and donor countries work together on broad programmatic lines, rather than through the management of a number of individual projects. Donor funding for development activities in a defined sector (e.g., health or education) goes to support a single sector policy and expenditure program under government leadership rather than towards discrete, and often donor-driven, projects.

In general, SWAps:

- involve long-term commitments from governments and donors towards recurrent and capital costs;
- are locally owned by national stakeholders (government, beneficiaries, private sector, etc.);
- are based on common-approach financing and implementation agreements by donors (including harmonization of policies, procedures, resource allocation, and accountability regimes); and
- target local capacity development.

SWAps are among the most widely promoted forms of new program approaches, and are now underway in a number of African countries. Of the bilateral donors, Denmark, Norway, Sweden, Finland, the Netherlands, and the United Kingdom are strong proponents of the development of SWAps, with Denmark being among the first to develop explicit guidelines for sector-program

support. The World Bank (a lead member of the SPA) is also a major supporter of sector-wide approaches, which it sees as an important element of forging stronger and more effective recipient-led development partnerships. CIDA is involved in SWAps in Mali, Uganda, and Senegal. In addition, it has had some limited experience in the past with a health SWAp in Bangladesh.

Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

Pour une aide internationale plus efficace

Les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale

Canada

Pour une aide internationale plus efficace

Les nouvelles approches du programme canadien d'aide internationale

Pour consultation

Juin 2001

Table des matières

Avant-propos 1

I. Importance grandissante de la coopération internationale 3
a) Interdépendance et coopération internationale 3
b) Rôle des pays en développement 4
c) Promotion des intérêts mutuels : L'enjeu du Canada dans le monde 5
d) Principaux défis en matière de développement 6

II. Évolution de la coopération au développement 10
a) Évolution du concept de développement 10
b) Évolution du rôle des partenaires 11
c) Modèle intégré de développement 12

III. Réponse de l'ACDI 17
a) Changements institutionnels 17
b) Nouvelles approches de la programmation 19
c) Renforcement de la présence sur le terrain 21
d) Réduction des processus administratifs 23

IV. Optimisation de l'efficacité du développement : Les principaux défis stratégiques 25
a) Concentration sectorielle 25
b) Concentration géographique 27
c) Aide multilatérale 29
d) Aide liée 33
e) Rôle de la programmation ponctuelle 36
f) Développement du secteur privé 38
g) Évaluation de la responsabilisation 41

V. Au-delà de l'APD : Mobiliser une réponse plus large 45

VI. Conclusion 49

VII. Annexes 50
Annexe 1 : Acronymes et abréviations 50
Annexe 2 : Résumé des nouvelles approches de la programmation 51

Avant-propos

Depuis plus de trente ans, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) poursuit son mandat de développement dans des pays d'Afrique, du Moyen-Orient, des Amériques et d'Asie. Plus récemment, en 1995, elle a également assumé la responsabilité de programmes d'aide dans les pays de l'ancien bloc soviétique — les pays en transition. Durant ces 30 années, l'ACDI a acquis une réputation d'excellence dans plusieurs domaines et était considérée par d'autres organismes donateurs comme l'un des organismes d'aide les plus innovateurs. Elle a été reconnue pour son rôle prépondérant et soutenu en faveur de l'égalité homme-femme et du développement, et pour l'inclusion des organisations non gouvernementales dans sa programmation. L'ACDI a également été l'une des premières à préconiser l'intégration des dimensions environnementales dans les programmes de développement.

Au cours de cette même période, la coopération pour le développement a nettement évolué. Les premières approches de la programmation de développement, qui tendaient à avoir une cible restreinte, surtout économique, ont cédé la place à des approches globales réunissant un vaste éventail de facteurs — sociaux, économiques, politiques, environnementaux et culturels.

La pratique du développement, c'est-à-dire la façon dont l'aide au développement est livrée, a aussi évolué en parallèle, plus particulièrement au cours des 10 à 15 dernières années. Cette évolution a été un reflet à la fois de l'expérience pratique acquise sur plus de 50 ans et des préoccupations croissantes visant à améliorer l'efficacité de l'aide à travers la communauté du développement. Il en a résulté une approche de la programmation de développement plus sophistiquée et plus complète. Aujourd'hui, on accorde plus d'attention au contexte global du développement et à la façon dont les projets de développement s'y inscrivent. Des questions comme la gouvernance, le renforcement des institutions et le développement des capacités prennent une importance plus grande. Les projets sont aujourd'hui moins considérés comme des interventions distinctes mais plutôt comme des parties intégrantes d'un plan de développement global, pris en charge et élaboré par le pays en développement et soutenu par les efforts concertés d'organismes donateurs. Les projets ont aussi évolué pour prendre de nouvelles formes qui visent à intégrer une série de principes applicables à l'efficacité de l'aide, comme la prise en charge locale, le partenariat et la coordination des donateurs.

Le présent document examine de nombreux enjeux relatifs à l'efficacité de l'aide et leurs incidences sur le programme de coopération au développement du Canada. Il met en lumière des questions clés pour l'Agence canadienne de développement international et présente des possibilités de changement.

Le document n'a donc pas pour objet de rouvrir le débat sur le mandat et le cadre stratégique du programme d'aide publique au développement (APD) du Canada. Ce mandat, c'est-à-dire soutenir le développement durable afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus équitable et plus prospère, de même que les six priorités de l'APD demeurent valables. Le document s'intéresse plutôt à l'efficacité de l'aide et aux façons dont l'ACDI peut rehausser l'impact de sa programmation de développement.

La section I du document traite de l'importance croissante de la coopération au développement et des défis auxquels les pays en développement sont confrontés. La section II donne un aperçu de l'évolution de la coopération au développement et décrit la vision internationale actuelle des objectifs de développement et des principes d'efficacité de l'aide. Dans les sections III et IV, on examine quelques-uns des enjeux clés sur lesquels l'ACDI doit se pencher tandis qu'elle s'emploie à accroître l'impact de sa programmation.

I. Importance grandissante de la coopération internationale

a) Interdépendance et coopération internationale

Les programmes d'aide au développement ont de tout temps obéi aux motivations les plus diverses. Ils ont tour à tour été dictés par les préoccupations de la guerre froide, les impératifs géopolitiques, les liens entre le Nord et le Sud, les intérêts politiques et commerciaux des pays donateurs.

Notre éthique et nos valeurs humanitaires sont aussi des motivations puissantes de l'aide au développement, en particulier lorsqu'il s'agit d'obtenir l'appui de l'opinion publique dans les pays donateurs. La plupart des Canadiens sont en faveur de la coopération au développement pour une raison bien simple : ils croient qu'il s'agit là d'une bonne action à entreprendre et ce, du point de vue de l'éthique, de la justice et de la solidarité humaine. Ils sont convaincus que l'aide aux plus défavorisés ne s'arrête pas à nos frontières. C'est cette conviction qui, durant des décennies, a constitué la base, l'assise fondamentale de l'appui de la population au programme canadien d'aide. L'appui à la coopération pour le développement montre aussi à quel point les Canadiens tiennent aux droits de la personne, notamment à l'égalité entre les hommes et les femmes — droits dont ils estiment que le programme d'aide fait la promotion. Cet appui en faveur de l'aide, fondé essentiellement sur le sens des valeurs, se retrouve aussi dans d'autres pays donateurs, où les sondages d'opinion indiquent constamment que la population appuie les programmes d'aide pour des raisons essentiellement humanitaires.

À la base de cet appui fondé sur des valeurs, il y a la ferme conviction que la réduction de la pauvreté devrait être au cœur des efforts d'aide. L'opinion publique s'attend à ce que les programmes d'aide visent d'abord et avant tout les populations qui vivent dans la pauvreté dans les pays en développement. La primauté accordée à la réduction de la pauvreté est également exprimée d'une manière plus globale dans les énoncés de politique d'autres organismes d'aide et d'institutions multilatérales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La réduction de la pauvreté est aussi clairement désignée comme le grand objectif de la coopération au développement dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, un document de consensus publié en 1996 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et qui a été entériné par le G7, l'ONU, la Banque mondiale et le FMI.

Par ailleurs, les réalités de la mondialisation et de l'interdépendance croissantes donnent plus de poids à une justification de l'aide qui serait également basée sur « l'intérêt propre bien compris » ou sur les avantages mutuels. Il s'agit ici d'intérêts à long terme, que partagent tous les pays, plutôt que d'intérêts nationaux étroits. L'interdépendance fait qu'il y a une convergence d'intérêts sur une foule de questions — l'environnement, la paix et la sécurité, la santé et la suppression de la maladie, la stabilité économique et financière, et le crime transnational. Ces intérêts — qui peuvent également s'appuyer sur un solide fondement de valeurs — sont communs à tous les États et leur promotion nécessite de plus en plus une meilleure coopération internationale.

Comme l'interdépendance mondiale ne peut aller qu'en s'accroissant, la coopération internationale est appelée à prendre une importance grandissante dans les années à venir et, nécessairement, à faire une plus large place à l'aide internationale. Au lieu d'être perçue comme un élément accessoire par rapport aux intérêts essentiels de la politique étrangère, ou simplement considérée comme une activité moralement louable, la coopération internationale devient une composante clé de la politique des États au XXIe siècle.

b) Rôle des pays en développement

Il est aussi de plus en plus évident qu'il faut intégrer les pays en développement au système international. Cependant, pour diverses raisons, il est difficile d'amener ces pays à souscrire à un tel ordre du jour :

- Des siècles d'exploitation coloniale ont incité les pays en développement à souvent douter des motivations affichées par les pays industrialisés. Beaucoup de pays en développement ont également l'impression que le monde industrialisé leur demande de se conformer à des principes auxquels l'Occident ne semble pourtant pas prêt à se soumettre.

- Les questions d'accès aux marchés sont un sujet particulièrement sensible pour beaucoup de pays en développement. Ceux-ci estiment en effet que les pays industrialisés leur prêchent les vertus de la libéralisation des échanges et de l'intégration à l'économie mondiale, mais qu'ils sont en même temps bien peu disposés à abaisser les barrières commerciales — particulièrement sur les textiles et les vêtements — et à réduire les subventions aux agriculteurs. Or, ce sont là deux secteurs de vulnérabilité pour les pays en développement, mais aussi deux secteurs porteurs d'avantages substantiels pour les pays les plus pauvres.

- Dans de nombreux pays en développement — bien que ce ne soit pas dans tous — le gouvernement a pour préoccupation majeure la réduction de la pauvreté et non l'élaboration de lois internationales ou la mise en place d'institutions dans des secteurs qui peuvent sembler très éloignés de leurs priorités. Même dans les pays où le gouvernement ne se préoccupe guère de réduire la pauvreté, les forces au sein de la société qui œuvrent pour le changement — par exemple la société civile — sont plus susceptibles de consacrer leurs efforts à améliorer le sort des pauvres plutôt qu'à édifier des règles et des organisations multilatérales.

- Même lorsque les pays en développement manifestent de l'intérêt pour les initiatives internationales, ils n'ont souvent pas la capacité de participer effectivement à des négociations souvent très techniques et complexes.

Ce clivage entre le Nord et le Sud caractérise actuellement les efforts internationaux visant :

- la réforme et l'expansion du système de commerce international, comme c'est le cas au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC);
- la conclusion d'accords internationaux sur le contrôle des émissions de gaz à effet de serre, comme en témoignent les discussions tenues à Kyoto;
- la réforme des politiques et des activités des grandes institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale).

Par conséquent, le Canada — en fait l'ensemble des pays donateurs — doit relever un défi au chapitre de la politique étrangère : celui d'amener les pays en développement à participer plus pleinement à la mise en place de règles et d'institutions internationales chargées de répondre aux grandes questions de l'heure. L'une des façons d'y parvenir est d'aider les pays en développement à renforcer leur capacité de prendre part aux négociations multilatérales. Une autre façon consiste à les épauler dans leur lutte contre la pauvreté — la question la plus importante pour bon nombre d'entre eux. La coopération au développement est un instrument qui peut appuyer la réalisation de ces deux objectifs.

c) Promotion des intérêts mutuels : L'enjeu du Canada dans le monde

Dès lors, il faudra modifier les arguments qui servent à justifier la coopération internationale. La nouvelle justification reposerait encore sur un appui fondé sur des valeurs, mais elle serait également ancrée plus fermement dans les intérêts à long terme que le Canada partage avec d'autres pays, notamment en ce qui a trait au commerce et à la prospérité, à l'environnement, à la migration, à la paix et à la sécurité et à la santé. Selon cette justification, les Canadiens seraient, en bout de ligne, les premiers à bénéficier d'un monde plus prospère, plus sûr et plus juste. Inversement, ils seraient de moins en moins en sécurité dans un monde où la pauvreté continuerait de s'étendre et où le développement ne serait pas durable.

- Nous ne réussirons pas à maintenir la qualité de notre environnement si la qualité de l'environnement mondial se détériore sous l'effet de la croissance démographique galopante et d'un développement non viable. De par sa situation géographique, le Canada importe des problèmes environnementaux, mais il y contribue aussi. La santé et l'environnement au Canada sont directement tributaires de ce que font les autres pays à l'égard de l'ozone, des gaz à effet de serre, des polluants organiques persistants, etc.

- Notre prospérité dépendra de plus en plus de l'économie mondiale. Nous sommes déjà l'une des économies du monde industrialisé qui compte le plus sur le commerce. En ce siècle, cependant, notre prospérité sera compromise si une grande partie de la population mondiale reste aux prises avec la pauvreté et si tous les pays, particulièrement les pays en développement, ne sont pas parties prenantes à la création d'un système commercial juste et ouvert.

- La frontière du Canada est longue et ouverte à la fois au commerce et à la circulation des personnes. Étant donné que la maladie se présente sans visa, nous ne pouvons être en bonne santé dans un monde insalubre.

Résultat : Compte tenu des valeurs et des intérêts à long terme du Canada, nous devons mener une politique d'engagement constructif envers les pays en développement (qui abritent actuellement plus de 80 % de la population du globe, représentent une part croissante de l'activité économique mondiale et de la pollution, et sont la scène de la plupart des conflits actuels). C'est la condition pour atteindre les objectifs qui sont chers aux Canadiens en ce qui concerne le commerce, l'environnement, la santé, la justice sociale, la paix et la sécurité.

Comme corollaire à ce qui précède, un engagement constructif dans les affaires internationales dépend, dans une assez large mesure, de la capacité à faire prendre davantage conscience aux Canadiens du monde qui les entoure, et de l'évolution de la scène internationale. En engageant les Canadiens dans des programmes outremer, le programme d'aide contribue à favoriser cette conscientisation et à renforcer chez les Canadiens de toutes les régions du pays un sentiment de citoyenneté universelle.

Autre résultat : Un petit pays dans un vaste monde interdépendant a besoin d'institutions internationales qui fonctionnent bien, en l'occurrence les Nations Unies et leurs conventions, l'OMC, etc. L'apport des pays en développement est essentiel, mais il faut d'abord répondre à leurs besoins.

L'engagement ne peut être constructif que si l'aide est efficace, c'est-à-dire propre à répondre aux besoins et aux priorités des pays en développement, tout en rencontrant les défis clés en matière de développement.

d) Principaux défis en matière de développement

Les cinquante dernières années ont été une période de profonde transformation pour les pays en développement, surtout sous l'effet de la mondialisation. En général, il s'est agi d'un changement pour le mieux. Les pays en développement jouissent aujourd'hui d'une meilleure qualité de vie qu'il y a un demi-siècle. Ainsi :

- l'espérance de vie est passée de 46 à 63 ans;
- le taux de mortalité infantile a chuté, pour passer de près de 150 à moins de 60 décès pour 1 000 naissances;
- le pourcentage de la population ayant accès à de l'eau potable est passé de 41 % en 1975 à près de 70 % en 1996;
- le taux d'alphabétisation des adultes a fait un bond de 50 % ces vingt dernières années, et l'inscription dans les écoles primaires atteint maintenant de hauts niveaux;
- le taux de natalité a accusé un déclin marqué dans presque tous les pays, de plus de 6 naissances par femme dans les années 1950 à 3,6 naissances au milieu des années 1990, et ce déclin se poursuit.

Plusieurs pays en développement ont aussi amélioré sensiblement leur situation économique. Certains produisent maintenant des biens de consommation qui font concurrence à ceux du monde industriel. De façon générale, dans les pays en développement, le produit intérieur brut (PIB) par habitant a presque triplé de 1960 à 1993 (de 330 $ dans les années 1960, il est passé à 823 $ en 1993). Le monde en développement occupe en outre quelque 25 % du commerce mondial des marchandises.

Ce progrès économique s'est accompagné d'une arrivée massive de capitaux privés dans les pays en développement, bien que ceux-ci aient été concentrés dans quelques pays seulement. Dans les années 1970 et 1980, les fonds publics représentaient la moitié de tous les capitaux qui allaient aux pays en développement. En 1996, cette part s'était réduite au quart, les fonds privés atteignant désormais 250 milliards de dollars.

En outre, une forte tendance à la démocratisation s'est manifestée dans les pays en développement, de même qu'en Europe centrale et de l'Est. La chute du communisme a entraîné une plus grande ouverture politique dans l'ancien bloc soviétique. Les Amériques ont aussi été témoins d'une démocratisation sensible avec la chute de dictatures de longue date dans le Cône Sud et la disparition graduelle du climat de conflit et de répression en Amérique centrale. Des progrès ont aussi été enregistrés dans quelques pays africains, tout particulièrement en Afrique du Sud où l'apartheid a été aboli. Mais la démocratie demeure fragile sur ce continent.

Globalement, donc, les opportunités se sont multipliées pour des millions de personnes dans le monde. Certains pays, autrefois pauvres, sont devenus riches et ont été en mesure d'offrir à leurs citoyens de bien meilleurs niveaux de vie que ce n'était le cas il y a trente ans à peine. Plus de gens vivent sous des régimes démocratiques que jamais auparavant, et il est de plus en plus difficile pour les régimes répressifs d'abuser de leurs populations comme ils le voudraient, impunément et sans risque de sanctions internationales. Enfin, les cinquante dernières années ont vu la mise en place des institutions et des règles qui seront nécessaires pour exercer une gouvernance mondiale efficace dans ce siècle que nous amorçons. Cette période a aussi été marquée par la création et la mobilisation d'organisations de citoyens qui militent pour un changement politique, économique et social, plus particulièrement dans les domaines de la démocratie, des droits de la personne et de l'environnement.

Par ailleurs, les retombées de la mondialisation n'ont pas été réparties de façon équitable entre les pays en développement et maints défis de taille demeurent. La pauvreté constitue encore et toujours un grave problème, plus particulièrement pour les femmes et les filles qui en subissent les répercussions les plus immédiates et les plus profondes. Bien que la proportion de personnes vivant dans la pauvreté diminue, la croissance démographique dans les pays pauvres est telle qu'en chiffres absolus, le nombre de pauvres continue d'augmenter. Entre 1987 et 1993, le nombre de personnes pauvres a augmenté dans chaque région, à l'exception de l'Asie de l'Est. Dans l'ensemble, 1,5 milliard de personnes vivent aujourd'hui dans une pauvreté absolue, c'est-à-dire avec moins de 1 $US par jour. Ceci représente une hausse par rapport à 1987, où le monde comptait 1,2 milliard de personnes dans cette situation. D'ici à 2015, ce nombre pourrait atteindre 1,9 milliard de personnes. L'écart entre les riches et les pauvres va en s'accusant.

Aujourd'hui, le cinquième le plus riche de la population mondiale reçoit 85 % du revenu mondial total. Le cinquième le plus pauvre ne perçoit que 1,4 % de ce total.

Cet écart entre riches et pauvres se manifeste également dans la nouvelle économie de l'information. Une démarcation numérique est en train de s'établir entre le Nord et le Sud. Les économies industrialisées se dirigent vers une dépendance accrue à l'égard des technologies de l'information, toujours plus perfectionnées. Et pourtant, plus de la moitié de l'humanité n'a jamais utilisé un téléphone. Il y a davantage de téléphones sur l'île de Montréal que dans tout le Bangladesh.

Le fardeau de la dette demeure un obstacle de taille pour les pays les plus pauvres. Le total des dettes publiques et privées des pays les plus pauvres et les plus endettés s'élève maintenant à environ 200 milliards de dollars américains. Les pays de l'Afrique subsaharienne sont plus que tous les autres écrasés par le fardeau de la dette. Nombre d'entre eux ont énormément de difficultés à assurer le service de la dette, le ratio dette/exportation excédant parfois 400 %. Une telle situation limite la croissance et l'investissement, nuit au règlement des problèmes sociaux et environnementaux et restreint l'accès aux marchés financiers internationaux. Les pays en développement ne tirent pas tous également parti des apports privés. Seuls quelques-uns en bénéficient. Environ les trois quarts des investissements privés dans les pays en développement sont concentrés dans seulement douze pays, surtout en Asie et en Amérique latine. L'Afrique subsaharienne reçoit moins de 4 % de ces investissements, et les pays les moins avancés, environ 1 %.

La situation du développement en Afrique demeure certes la plus éprouvante. Les pays d'Afrique, d'Afrique subsaharienne surtout, sont écrasés par une croissance économique lente et, dans bien des cas, par des conflits violents. Le VIH/sida est un fléau grandissant sur le continent; en 1997, dans certains pays, il a fait reculer l'espérance de vie aux seuils des années 1980. En Afrique, les progrès vers la solution de ces problèmes et d'autres encore sont entravés par une capacité insuffisante, particulièrement au sein des gouvernements, à promouvoir le développement durable.

Beaucoup d'autres problèmes se posent à d'autres parties du monde en développement. Malgré une croissance rapide dans plusieurs pays d'Asie, ce continent abrite toujours la moitié des pauvres du monde. Ses économies même les plus avancées demeurent vulnérables aux reculs, comme en témoigne la récente crise financière. Après la « décennie perdue » des années 1980, l'Amérique latine connaît une reprise, mais la croissance n'a pas été uniforme, et d'énormes disparités dans la répartition des richesses — les plus marquées au monde — pourraient compromettre les chances d'une croissance durable et d'une démocratisation continue.

Le tableau n'est pas non plus homogène dans les pays de l'ancien bloc soviétique. Certains ont fait des progrès remarquables dans leur passage à des formes plus démocratiques de gouvernement et à l'économie de marché. Mais pendant ce temps, la situation demeure explosive en ex-Yougoslavie et la Russie s'achemine vers une chute brusque du niveau de vie et même une baisse générale de la population.

Sans sous-estimer l'envergure de ces problèmes, il faut se rappeler que les cinquante dernières années ont été marquées au coin du progrès pour le monde en développement. Tous les principaux indicateurs de bien-être humain — espérance de vie, santé des enfants et éducation — affichent une amélioration sensible, et il y a de bonnes raisons de croire que ce progrès se poursuivra pendant la prochaine décennie. Soulignons que la plus grande partie de ces progrès ont été réalisés grâce aux efforts des pays en développement eux-mêmes.

L'une des raisons qui porte à croire que le progrès va se maintenir est que d'importantes leçons ont été tirées au chapitre des pratiques et des principes du développement. Les pionniers du développement ne pouvaient pas compter sur une vaste expérience ni sur des études poussées. Ils ont donc travaillé en s'inspirant de la reconstruction de l'Europe, ce qui n'était pas le meilleur modèle à suivre. De nos jours, cependant, les organismes de développement peuvent s'appuyer sur plus d'un demi-siècle d'expérience et sur une quantité de travaux de recherche visant à déterminer l'efficacité des mécanismes d'aide. Au cours des dix dernières années, ces leçons ont été rassemblées, testées et adaptées pour aboutir à un modèle intégré de développement qui jouit d'un appui grandissant au sein de la communauté du développement. Certes, l'expérience nous apprend que notre compréhension du développement ne cessera d'évoluer, qu'il y aura toujours de nouvelles leçons à tirer, et que le développement demeure un processus à long terme. Toutefois, le modèle intégré de développement auquel souscrivent maintenant les pays donateurs et bénéficiaires repose sur un ensemble d'observations beaucoup plus probantes que les informations qui étaient accessibles aux responsables de la planification du développement il y a seulement dix ans. Il existe donc de bonnes raisons de croire que ce nouveau modèle offre aux pays en développement et à leurs partenaires des pays industrialisés la perspective d'un soutien beaucoup plus important que par le passé.

II. Évolution de la coopération au développement

a) Évolution du concept de développement

La coopération pour le développement est issue — du moins dans sa conception officielle — du programme de reconstruction de l'Europe. Pendant cette période, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, c'est-à-dire la Banque mondiale, avait fait porter ses efforts sur la reconstruction et non sur le développement. Mais, au terme du Plan Marshall et de l'aide massive qu'il avait contribué à acheminer vers l'Europe, les Institutions de Bretton Woods, les Nations Unies et les pays industrialisés ont tourné leur attention vers les nouveaux pays indépendants du monde en développement.

Les premiers efforts déployés pour soutenir le développement dans ces pays étaient fortement influencés par le modèle de reconstruction de l'Europe. De plus, ils reposaient sur des théories de croissance qui sous-estimaient la complexité de la tâche, en particulier ses dimensions sociales, et accordaient une trop grande importance à l'infrastructure matérielle et à la formation de capitaux. Ces efforts reflétaient l'absence de données concrètes quant aux mesures qui rendaient l'aide efficace dans les pays en développement. Jusqu'à cette époque, les interventions des pays industrialisés dans les pays en développement étaient davantage motivées par des intérêts colonialistes que par une volonté d'appuyer la quête d'autonomie et de prospérité de ces pays.

Il est bientôt apparu évident que le modèle offert par la reconstruction de l'Europe et les théories unidimensionnelles, axées sur la seule croissance économique, ne convenaient pas à la réalité du monde en développement. Au cours des années 1960 et 1970, délaissant cette approche initiale, une attention plus soutenue a été accordée à la pauvreté et aux dimensions sociales du développement. Mais les deux chocs pétroliers des années 1970 — en 1973 et 1979 — ont pris les pays en développement au dépourvu. Le recyclage des pétrodollars durant cette décennie a contribué à un surendettement, ou une surabondance de prêts, ce qui a favorisé une hausse des dépenses publiques dans nombre de pays en développement et l'apparition d'entreprises d'État aussi imposantes qu'inefficaces. Tout cela a contribué directement à la crise de l'endettement, qui a éclipsé la réflexion sur le développement durant la « décennie perdue » des années 1980 et suscité l'engouement pour l'ajustement structurel.

La réforme des politiques macro-économiques, la rationalisation des gouvernements, la libéralisation du commerce et la dépendance à l'égard du marché sont autant de caractéristiques de l'entente dite Consensus de Washington des années 1980. Durant cette période, la Banque mondiale et le FMI ont opté pour une collaboration plus étroite, le FMI participant à l'élaboration du programme de développement — ou des politiques — pays en développement, et la Banque apportant les fonds nécessaires à l'ajustement structurel.

Le Consensus de Washington a soulevé un vif débat à l'intérieur des cercles de développement. Les sympathisants faisaient valoir que les réformes étaient essentielles et qu'il valait mieux les entreprendre au plus tôt. Les opposants soutenaient que le Consensus de Washington ne traitait pas suffisamment des aspects sociaux du développement, ni des faiblesses institutionnelles des

pays en développement. Souvent aussi, les politiques d'ajustement ne tenaient pas compte des répercussions politiques des réformes envisagées ni des risques qu'elles faisaient courir à la stabilité d'un pays. En vertu du Consensus de Washington, le développement était trop axé sur la dimension économique, était caractérisé par une conditionnalité excessive et n'aidait pas les pays à prendre en charge leur développement. Ces critiques se sont intensifiées tout au long des années 1980. Vers la fin de la décennie, on réclamait de plus en plus un « ajustement à visage humain », ce qui devait mener à un regain d'intérêt pour les dimensions sociales du développement et à une vision un peu moins restrictive du rôle de l'État dans la société. Les dimensions plus globales du développement ont donc de nouveau été privilégiées et, dans les années 1990, toute une série de conférences des Nations Unies ont porté sur des thèmes comme l'égalité des sexes, les droits de la personne, la population, le développement social et l'environnement.

b) Évolution du rôle des partenaires

L'évolution de la conception du développement a également été accompagnée d'une augmentation extraordinaire du nombre d'organisations et d'institutions s'occupant de coopération internationale. Au début, les programmes de développement étaient largement axés sur les relations de gouvernement à gouvernement et sur les initiatives des grandes organisations internationales comme les Nations Unies et la Banque mondiale. Au fil du temps, cependant, un large éventail de partenaires — au Sud et au Nord — sont venus se joindre à ces dernières. Ces partenaires incluent les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les universités et les collèges, les syndicats et diverses associations professionnelles.

Un phénomène particulièrement marquant des dernières décennies aura été l'essor pris par la société civile, dans les pays développés comme en développement, et sa participation accrue aux activités de coopération internationale — ce que l'Institut Nord-Sud a qualifié d'« évolution associative mondiale ». Au Brésil, seulement à Sao Paulo et à Rio, on compte 60 000 organisations issues de la société civile. En Inde, il y a plus de 2 millions d'associations de citoyens. Au Canada, en juin 1999, il y avait près de 78 000 organismes de bienfaisance enregistrés, quelque 100 000 organisations sans but lucratif légalement constituées et environ 870 000 associations communautaires, soit au total plus d'un million d'organisations de la société civile.

Ces organisations jouent un rôle croissant dans la vie publique, tant dans leur pays qu'à l'étranger. Ce rôle peut varier considérablement d'une organisation à l'autre. Les acteurs civils— les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises, les universités et les collèges — constituent un outil important pour la mise en œuvre des programmes de développement, d'où leur rôle essentiel pour l'acheminement de l'aide des donateurs. Toutefois, leur travail ne se limite pas à fournir des biens et des services et à réaliser des programmes. Dans les pays donateurs, ces acteurs travaillent activement à sensibiliser le public au développement et exercent des pressions auprès des gouvernements pour qu'ils consacrent davantage de ressources à la coopération internationale. Les organisations partenaires font depuis longtemps profiter les organismes de développement de leur capacité d'innover. Souvent, le secteur non gouvernemental a été le premier à prôner des questions de développement aujourd'hui considérées comme banales, par

exemple l'égalité des sexes et l'environnement. Par l'intermédiaire de leurs activités de défense des intérêts, d'analyse et de dialogue, les acteurs du secteur non gouvernemental, et particulièrement les organisations de la société civile, jouent également un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques.

c) Modèle intégré de développement

Cette évolution de la conception du développement, à laquelle est venue s'ajouter la participation d'un plus large éventail d'institutions et d'organisations, a permis de mieux saisir toute la complexité de la coopération pour le développement. Au milieu des années 1990, grâce à un demi-siècle d'expérience sur le terrain et aux travaux de recherche toujours plus nombreux sur l'efficacité de l'aide, un modèle intégré de développement à commencé à se faire jour. Ce modèle reconnaît que le développement ne saurait passer par une voie unique, et qu'il faut tenir compte d'un grand nombre d'éléments dont le poids et l'importance varient selon la situation. Toutefois, ce modèle intégré réunit divers éléments communs, notamment :

- un consensus sur les principaux buts de la coopération internationale et les grands principes assurant l'efficacité des programmes. Dégagé initialement au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE et désormais largement partagé, ce consensus est énoncé on ne peut plus clairement dans un document publié en 1996 par l'OCDE, sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Ce document a reçu l'appui du G-7, de l'ONU, de la Banque mondiale, du FMI et de 77 pays en développement;
- une convergence de vues sur les façons les plus efficaces d'aborder les programmes de développement.

Les objectifs qui constituent l'un des éléments de ce consensus, dits **objectifs internationaux de développement,** se fondent sur les résultats d'une série de sommets mondiaux tenus dans les années 1990 et sont énoncés dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Les voici :

- réduire de moitié la proportion des personnes vivant dans l'extrême pauvreté d'ici à 2015;
- assurer une instruction primaire universelle dans tous les pays d'ici à 2015;
- accomplir des progrès tangibles vers l'égalité des sexes par l'élimination des disparités entre les sexes au primaire et au secondaire d'ici à 2005;
- réduire des deux tiers les taux de mortalité des bébés et des enfants de moins de 5 ans et réduire la mortalité maternelle des trois quarts d'ici à 2015;
- dans le cadre du système de soins de santé primaire, offrir à tous les individus en âge de procréer la possibilité d'avoir accès aux services de santé génésique d'ici à 2015;
- mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable d'ici à 2005.

De plus, les participants au Sommet mondial sur le développement social, tenu à Copenhague en 1995, ont convenu que les pays donateurs s'engageraient à verser 20 % de leur aide au titre du développement social dans les pays qui affecteraient 20 % de leur budget national au secteur social.

En plus de figurer expressément au nombre des objectifs internationaux, la réduction de la pauvreté y occupe une place prépondérante. Des déclarations de la Banque mondiale et de l'ONU, de même que les stratégies adoptées par bon nombre d'autres bailleurs de fonds, reflètent la place indispensable que doit occuper la réduction de la pauvreté dans la coopération pour le développement. Ainsi, la Banque mondiale, dans son *Rapport sur le développement dans le monde* 2000, souligne encore une fois l'importance de concentrer les efforts d'aide sur la réduction de la pauvreté. Ce rapport fait état d'un certain nombre de dimensions non économiques de la pauvreté, dont le manque d'instruction, le mauvais état de santé, l'impuissance, la discrimination, la vulnérabilité et la peur. Il met en lumière trois éléments sur lesquels les donateurs devraient faire porter leurs efforts de réduction de la pauvreté :

- offrir davantage de perspectives aux pauvres en favorisant une croissance qui leur vienne en aide et leur donne un meilleur accès aux marchés, et en consolidant leurs atouts, notamment par la possession des terres et l'éducation;
- leur donner — aux femmes comme aux hommes — la possibilité de participer aux décisions qui influent sur leur existence et éliminer toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique ou la situation sociale;
- les aider à se prémunir contre la maladie, l'exclusion économique, la violence et les catastrophes naturelles.

Autre leçon importante tirée de l'expérience acquise : il faut tenir compte du rôle que joue l'appartenance sexuelle dans la pauvreté, en particulier des expériences différentes que connaissent les femmes et les hommes ainsi que des pratiques discriminatoires qui font que les femmes sont plus vulnérables face à la pauvreté.

Les **principes d'efficacité du développement,** qui constituent un élément important du modèle intégré, sont développés plus avant dans *Le rôle de la coopération pour le développement au XXIe siècle*. Ces objectifs sont également présents dans l'énoncé de politique étrangère du Canada, publié en 1995, *Le Canada dans le monde*. Les voici :

- **Des partenariats plus étroits,** grâce à l'élaboration de contrats précisant les responsabilités des pays en développement et de leurs partenaires extérieurs ainsi que les responsabilités communes, qui sont d'une importance capitale.

- **La prise en charge locale,** ce qui veut dire que les stratégies de développement doivent être élaborées par les pays bénéficiaires et refléter leurs priorités plutôt que celles des donateurs. Cela suppose qu'il faut insister, là où c'est nécessaire, sur le renforcement de la capacité des pays en développement de planifier et de gérer leur propre développement. Cette prise en charge est considérée comme un moyen d'assurer à la fois que les efforts des donateurs répondront effectivement aux priorités locales et que les programmes d'aide ou les initiatives appuyés par ceux-ci seront viables, en particulier une fois que les investissements des donateurs auront pris fin.

- **L'amélioration de la coordination entre les donateurs,** ce qui signifie que les pays bénéficiaires ont au premier chef la responsabilité de coordonner la coopération pour leur

développement. Toutefois, les partenaires extérieurs ont aussi un rôle important à jouer pour s'assurer que leurs programmes d'aide fonctionnent de manière complémentaire. Lorsque les capacités du pays bénéficiaire sont faibles, les donateurs – bilatéraux et multilatéraux – devront continuer d'encourager le recours aux instances de coordination normales et veiller à la participation locale.

- **Une approche axée sur les résultats,** alliée à une amélioration du suivi et de l'évaluation des programmes d'aide, doit être envisagée.

- **Une plus grande cohérence** des politiques des pays industrialisés dans des domaines autres que celui de l'aide, comme les politiques en matière de commerce, d'investissement et de transfert de technologie, qui peuvent avoir des effets profonds sur le monde en développement.

Le consensus du CAD sur les objectifs et les principes du développement est étayé par une convergence de vues croissante sur les **approches les plus efficaces** de la programmation de la coopération pour le développement. Ces nouvelles approches se fondent sur une vision plus globale du développement, contrastant ainsi avec les modèles antérieurs qui tendaient à mettre l'accent sur des stratégies d'aide plus étroites.

- **Trouver un juste milieu.** Il faut trouver un juste milieu entre les diverses cibles des efforts de développement. De toute évidence, il est important de travailler au niveau de la gouvernance et des politiques pour asseoir solidement le développement. Cela signifie, par exemple, qu'il faut s'occuper de la gestion des finances et des politiques macroéconomiques. Il est tout aussi important de faire porter les efforts directement sur les pauvres — notamment en renforçant leurs avoirs productifs et en leur donnant un meilleur accès aux terres et au crédit. Et, de surcroît, il faut veiller à la mise en place d'institutions et de systèmes aptes à mettre en œuvre les politiques et à fournir les services de manière équitable et au bénéfice des pauvres. Ces considérations ont influé sur le travail d'institutions qui, autrefois, se préoccupaient uniquement des politiques macro-économiques. Le FMI, par exemple, ne se contente plus de travailler au seul niveau de la réforme des politiques, mais il envisage également des mesures propres à réduire la pauvreté et à alléger le fardeau de l'adaptation pour les pauvres. Cette approche se retrouve également dans la façon dont la Banque mondiale aborde la question de la pauvreté dans son dernier *Rapport sur le développement dans le monde*.

- **Choisir le moment propice.** Le choix du moment est capital, en particulier lorsqu'on encourage des changements à la fois dans les domaines politique et économique. Par exemple, on ne devrait pas libéraliser le compte de capital s'il n'y a pas de systèmes de réglementation financière solides. On ne devrait pas non plus entreprendre de privatisation à grande échelle sans avoir d'abord mis en place un cadre pour la réglementation du marché. Il en va de même pour ce qui est de la scène politique. L'expérience a montré que la démocratisation suppose bien plus que la tenue d'élections. Il faut également établir les conditions qui permettent à la démocratie de naître et de

prospérer, ce qui exige dans certains cas de mettre fin à un conflit par la négociation. Enfin, il faut mettre en place les conditions de la démocratie, notamment renforcer les capacités de la société civile et éliminer les obstacles à la participation, à la primauté du droit et au respect des droits de la personne.

- **Favoriser la bonne gouvernance.** Le contexte global du développement doit être solide. La gouvernance est donc particulièrement importante. Autrement dit, la façon dont un pays est gouverné — la solidité de ses lois, de ses règlements et de ses institutions — a un effet profond sur le succès du développement et sur l'efficacité des investissements au titre de l'aide. L'importance de la gouvernance pour le succès des programmes d'aide a été démontrée de façon concluante dans le rapport de recherche publié par la Banque mondiale en 1998 sous le titre *Assessing Aid*. Ce document a en effet révélé que l'efficacité de l'aide et les progrès du développement dépendent étroitement d'une bonne gouvernance et d'un cadre stratégique solide.

- **Mobiliser la société civile.** Le modèle intégré reconnaît en outre l'importance de faire participer la société civile à tous les aspects du développement. L'un des enseignements les plus clairs tirés de l'expérience du développement est que cette participation doit faire partie intégrante de toutes décisions relatives au choix, à la conception et à l'exécution des interventions de développement. La participation éclairée des communautés n'est possible qu'en présence d'une société civile dynamique — une société qui représente un large éventail d'intérêts, notamment ceux des groupes marginalisés, et qui donne une voix aux personnes souvent sous-représentées. Cette société est également un facteur important pour soutenir la démocratisation et l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement et dans les pays d'Europe centrale et de l'Est qui sortent de décennies d'étatisme et de centralisme.

- **Renforcer les capacités.** L'expérience a montré combien il est important de renforcer les capacités pour favoriser un développement durable. Par le passé, les programmes de développement — par exemple en matière d'infrastructure — étaient souvent axés sur le transfert de ressources, c'est-à-dire la fourniture de fonds pour la construction de routes, d'écoles et d'autres éléments d'infrastructure indispensables. Certes, ces transferts permettaient de mettre en place l'infrastructure matérielle nécessaire à la fourniture de toute une gamme de services, mais il arrivait que ces services ne puissent être maintenus après le retrait du donateur faute d'avoir développé les capacités locales voulues à cette fin. Au contraire, dans le cas des approches axées sur le développement des capacités, on assiste à une réorientation fondamentale des priorités, souvent en faveur d'aspects intangibles et durables du développement, comme la formation, l'apprentissage, le renforcement des institutions et la mise en place de mécanismes décisionnels solides et équitables au sein du gouvernement.

Le modèle intégré de développement est largement accepté par les organismes internationaux, qu'il s'agisse des institutions financières internationales (IFI) ou de l'ONU, par les donateurs bilatéraux et par le monde en développement. Certains donateurs bilatéraux, organismes de

l'ONU et IFI s'efforcent actuellement de le mettre en pratique dans leurs portefeuilles de projets et au moyen de diverses nouvelles approches, par exemple le Cadre de développement intégré (CDI) et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale, le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi que les instruments de programmation tels que les approches sectorielles.

Ainsi, le Cadre de développement intégré réunit les principes d'efficacité des programmes et se fonde sur une approche globale du développement. Les DSRP créent également des cadres intégrés, qui complètent le processus du CDI, contribuent à améliorer la coordination entre les donateurs et aident à renforcer la prise en charge locale. Les instruments de programmation tels que les approches sectorielles offrent aux organismes donateurs des moyens particuliers d'appliquer ces approches globales, notamment en leur permettant d'investir dans un vaste secteur de programmation plutôt que dans des projets individuels. Ces instruments englobent les principes d'efficacité, notamment les principes de prise en charge locale et de coordination de l'aide.

III. Réponse de l'ACDI

L'ACDI s'est acquis une réputation bien établie pour la qualité de son aide au développement, comme l'examen par les pairs du CAD de 1998 l'a reconnu. Depuis de nombreuses années, elle demeure un chef de file dans des domaines importants de la programmation du développement, par exemple l'égalité entre les sexes et la participation de la société civile. Tout au long des années 1980 et dans les années 1990, l'ACDI s'est engagée avec vigueur dans une programmation axée sur la gouvernance, notamment dans des projets de réforme des politiques, pour faire en sorte que ses interventions aient des effets plus étendus et plus durables. L'ACDI a aussi pris des mesures pour s'engager elle-même dans de nouvelles approches de programmes, comme le CDI et les approches sectorielles. Plusieurs facteurs ont toutefois gêné sa faculté de s'adapter à ces nouvelles approches. Parmi les plus importants, soulignons l'obligation de composer avec des compressions budgétaires substantielles au cours des années 1990, qui ont réduit ses ressources disponibles d'environ 3 milliards de dollars qu'elles étaient au début de la décennie à environ 2 milliards aujourd'hui.

Néanmoins, l'ACDI a maintenant l'occasion d'asseoir son programme plus solidement à l'intérieur du consensus naissant sur l'efficacité de l'aide et de s'engager plus à fond dans un développement davantage axé sur les programmes. Le changement est en cours dans de nombreux domaines.

a) Changements institutionnels

Une organisation capable de mettre en œuvre une approche de développement intégrée est une organisation qui intervient à un niveau stratégique et qui utilise son portefeuille de projets pour soutenir des interventions au niveau des programmes, lesquelles sont intégrées dans les plans de développement ou dans la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Cette approche met au premier plan la somme des connaissances d'un organisme d'aide. De plus en plus, la véritable valeur ajoutée des organismes d'aide tient à leur savoir-faire en matière de développement, c'est-à-dire à leur connaissance du pays, de la situation et des besoins de ce dernier en fait de développement, des solutions souhaitées et de la façon de les réaliser, ainsi que des ressources physiques et intellectuelles qui peuvent être exploitées pour relever les défis du développement.

L'ACDI a commencé à mettre en place une série de changements internes qui, collectivement, renforceront sa capacité à exploiter ses connaissances pour relever les défis du développement, entre autres :

- renforcer l'orientation stratégique au sein de l'Agence, notamment revitaliser et affecter de nouvelles ressources à sa Direction générale des politiques;
- renouveler l'effectif du personnel scientifique et technique de l'Agence;
- prendre des mesures pour renouveler le bassin des ressources humaines de l'Agence afin de les mieux préparer à un rôle davantage axé sur le savoir, notamment par le recrutement de jeunes agents;
- moderniser et reconstruire ses systèmes de technologie et de gestion de l'information;
- renforcer ses réseaux internes de savoir.

L'ACDI a aussi commencé à mettre en place deux initiatives visant à réduire les demandes administratives imposées au personnel et à élargir les possibilités d'examiner des approches novatrices de la programmation du développement.

La première est une initiative de simplification du travail qui vise à éliminer les demandes administratives superflues dans le travail des agents de développement. Un groupe de travail interne de l'Agence a dressé une liste préliminaire de ces demandes administratives qu'on pourrait supprimer ou transférer à un centre de responsabilité plus compétent (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'ACDI). Au cours des quelques prochains mois, l'Agence prendra des mesures pour supprimer ou modifier des processus qui alourdissent inutilement le travail de ses agents de programme (voir la section II d).

Dans la deuxième initiative, l'ACDI appuiera un nombre limité de projets pilotes s'inspirant des nouvelles approches de la programmation pour livrer son aide. Les approches des projets pilotes seront variées pour procéder à un vaste éventail d'expérimentations et récolter un éventail tout aussi vaste d'enseignements. L'initiative des projets pilotes a pour objet de trouver comment l'Agence peut mettre de l'avant des approches novatrices de la programmation. En ce sens, les projets se veulent des expériences d'apprentissage qui aideront l'ACDI à déterminer ce qu'elle doit faire pour participer pleinement à des approches de la programmation plus efficaces. Les connaissances acquises grâce à ces projets pilotes seront intégrées dans les outils, les mécanismes et les processus de programmation de l'ACDI et aideront aussi à déterminer le genre de compétences et d'approches que l'Agence devrait favoriser et développer.

Cette initiative de projets pilotes et les autres changements organisationnels décrits ci-dessus doivent s'appuyer fermement sur la culture et les pratiques organisationnelles de l'ACDI. Ils forceront probablement l'ACDI à modifier quelque peu son fonctionnement en tant qu'institution. L'adoption des nouvelles approches de la programmation décrites dans le présent document obligera aussi l'ACDI à changer son fonctionnement. Cela signifie que l'ACDI devra s'engager dans un processus de « transformation opérationnelle », au cours duquel elle se penchera sur plusieurs questions concernant la façon dont les agents de l'ACDI voient leur rôle, les processus qu'ils emploient pour s'acquitter de leur travail, les outils à leur disposition et leur compréhension de la nature fondamentale des activités de l'Agence. Une transformation de cette nature est essentielle pour soutenir les orientations futures de l'Agence. À ce titre, c'est un exercice qui devra être géré de façon efficace, guidé par une vision et un leadership et auquel il faudra faire participer ceux à qui l'exécution de la mission de l'Agence incombe le plus directement, c'est-à-dire les agents de développement de l'ACDI.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait poursuivre son programme de renouvellement, qui doit refléter :**
  - **un accent accru sur les approches de développement axées sur les politiques, par le renforcement soutenu de sa capacité d'influencer les politiques, de ses ressources scientifiques et techniques et l'utilisation améliorée de ses réseaux de connaissances;**

- **une réduction de son portefeuille de projets et des travaux transactionnels connexes, notamment grâce à l'expérience des projets pilotes;**
- **le renouvellement soutenu de sa technologie et de sa gestion de l'information;**
- **la mise au point d'un processus de transformation opérationnelle pour l'ACDI.**

b) Nouvelles approches de la programmation

De nouvelles approches de programmation ont émergé au cours des dernières années, et elles portent en elles les promesses d'une meilleure efficacité au chapitre du développement. Ces approches privilégient davantage les échanges structurants en matière d'élaboration de politiques, de même que l'aide stratégique et la coordination entre donateurs. Dans des conditions idéales, c'est le pays bénéficiaire lui-même qui assume la direction et le leadership du développement. Bien souvent, les investissements couvrent un secteur tout entier, par exemple la santé, pour améliorer la capacité des pays en développement d'assurer la prestation de services dans ce secteur. Ce leadership est important pour faire en sorte que les initiatives de développement répondent bien aux priorités et aux besoins des pays en développement. Pour être en mesure de définir ces priorités et besoins, les gouvernements des pays en développement doivent s'engager à travailler vraiment de concert avec leur propre société civile.

Les projets constituent les moyens officiels par lesquels l'ACDI livre la plus grande partie de son aide, et cela restera vrai même si l'Agence adopte des approches plus globales visant à participer de manière plus influente à la mise en place d'un environnement efficace au chapitre des politiques publiques. Les projets eux-mêmes peuvent d'ailleurs s'avérer utiles, à la fois dans le cadre d'élaboration de politiques et pour en évaluer l'efficacité. Les projets constituent en effet un moyen précieux pour établir un lien de confiance et se gagner le respect nécessaire pour accroître les échanges fructueux à l'étape de l'élaboration de politiques.

Cependant, l'adoption de ces nouvelles approches signifiera que nous continuerons de délaisser les projets distincts qui ne sont peut-être pas intégrés efficacement dans une approche de développement plus globale d'un pays. Ces projets restent souvent déterminés davantage par une approche de simple fournisseurs plutôt que par une véritable prise en charge locale. Les projets futurs devraient de plus en plus faire partie intégrante d'une stratégie globale à l'égard d'un pays en développement, une stratégie partagée à la fois par les partenaires du pays et les autres donateurs. Quant aux projets eux-mêmes, ils devront être fondés sur une solide connaissance du pays, dotés d'une force d'impact et viser une large pénétration ainsi que la création d'un effet de levier. Ils devront également avoir une influence certaine sur le développement d'expertise en matière de politiques publiques et ce, au macro-niveau. Les projets devraient aussi être fermement fondés sur le principe de prise en charge locale, c'est-à-dire être déterminés par les priorités du pays en développement et non par les intérêts des fournisseurs canadiens.

Comme nous l'avons vu, il y a maintenant plusieurs outils de programmation reconnus à l'échelle internationale qui incarnent l'approche décrite ci-dessus. Il y a le Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) connexes. Pour les appuyer, il y a les approches sectorielles, qui supposent un effort

concerté afin d'établir une approche stratégique dans un secteur donné (santé, éducation, etc.) et un effort concerté pour la mise en œuvre. Dans certains cas, des donateurs peuvent assurer la mise en œuvre de projets qui soutiennent de manière conventionnelle les politiques sectorielles du pays. Dans d'autres cas, les donateurs peuvent verser leur aide financière dans une caisse commune qui sera utilisée par le pays en développement pour mettre en œuvre le plan d'action sectoriel. En général, ces approches soulèvent des questions que les donateurs bilatéraux ont généralement eu du mal à aborder, notamment :

i) **Prise en charge locale.** La prise en charge locale est l'un des principes clés de la programmation efficace et pourtant, elle est souvent difficile à définir. C'est particulièrement vrai quand les sociétés sont profondément divisées, quand la capacité ou la volonté du gouvernement de consulter sa population est faible ou quand les gouvernements sont peu représentatifs de leur population et peu sensibles à ses besoins. Par exemple, les femmes sont encore sous-représentées dans les structures décisionnelles, et on doit souvent prévoir des stratégies particulières pour assurer leur participation et l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans les stratégies de programmation. De plus, les rapports dans le secteur de l'aide se déroulent souvent entre des intervenants de statuts inégaux. Les organismes donateurs, surtout lorsqu'ils travaillent ensemble, peuvent faire appel à des capacités et à des ressources beaucoup plus grandes que celles dont disposent les gouvernements des pays en développement et ainsi dominer les discussions. La prise en charge locale suppose aussi que les organismes donateurs délaissent les programmes d'aide axés sur une approche-fournisseurs, avec les conséquences que cela implique pour les relations avec leurs partenaires traditionnels et leur rôle en tant qu'instruments du processus décisionnel pour le gouvernement. Il est possible d'atténuer ces difficultés, en aidant à renforcer la capacité des gouvernements des pays en développement, en faisant participer la société civile pour tenter d'orienter la prise en charge locale et en modifiant la mentalité des institutions d'aide.

ii) **Responsabilisation.** La prise en charge locale et les approches axées sur les programmes supposent de céder davantage de responsabilités aux partenaires des pays en développement, y compris pour l'affectation des ressources fournies par les pays donateurs. Il faudra concilier le relâchement du contrôle des donateurs et les exigences des gouvernements en fait de reddition de comptes pour l'utilisation des fonds d'aide. Les gouvernements donateurs sont-ils disposés à assouplir leurs exigences si cela permet de mieux utiliser les ressources d'aide ? Cette question serait particulièrement pertinente dans les pays dont les capacités sont limitées ou là où la corruption pose problème.

iii) **Visibilité.** Le fait de travailler avec d'autres donateurs dans le cadre d'un front commun pour faire face aux problèmes de développement réduira vraisemblablement la visibilité de la contribution du Canada. Cela pourrait avoir des répercussions sur l'appui accordé à l'aide dans les pays donateurs si les contributions nationales ne sont pas facilement visibles et connues.

iv) **Coordination, planification et rapports.** Il faudra harmoniser les procédures des donateurs pour que l'on puisse travailler plus efficacement avec d'autres donateurs, y compris pour mettre en commun des fonds. Cette harmonisation nécessaire pose le défi aux organismes donateurs de revoir leurs procédures et mécanismes particuliers, par exemple la planification et les rapports

axés sur les résultats ou sur l'évaluation environnementale. Les organismes donateurs devront se montrer assez souples pour convenir d'un ensemble commun de processus partagés à la fois par le pays bénéficiaire et les autres donateurs.

***v)* Déliement de l'aide.** L'aide liée est contraire à la prise en charge locale et souvent incompatible avec des approches de programmes comme les approches sectorielles. Elle peut aussi nuire à l'efficacité de l'aide, si elle oblige les pays en développement à acheter des biens et des services qu'ils pourraient obtenir à moindres coûts sur d'autres marchés. Le Canada a soutenu les efforts du CAD de l'OCDE afin de dégager un consensus sur le passage concerté à un déliement plus important de l'aide chez tous les donateurs. Le CAD a récemment convenu de délier une plus grande partie de l'aide, ce qui obligera le Canada à en faire autant, tout comme il pourrait devoir le faire si l'ACDI décidait d'adopter de nouvelles approches de programmation.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait s'engager plus à fond dans ces nouvelles approches de la programmation. Elle devrait s'employer à réduire son portefeuille de projets et chercher à harmoniser davantage ses efforts avec ceux d'autres pays donateurs. Au lieu de se voir elle-même comme un programme d'aide canadien, l'ACDI devrait se voir comme un collaborateur d'un effort international visant à aider les pays en développement à mettre en œuvre leurs stratégies de réduction de la pauvreté.**

c) Renforcement de la présence sur le terrain

La présence sur le terrain renvoie à l'affectation d'une certaine partie du personnel d'un organisme d'aide et d'une autorité décisionnelle dans un pays en développement, plutôt qu'à l'administration centrale de l'organisme. Elle comprend de nombreux éléments. Le plus important est le « représentant à l'étranger », qui est officiellement chargé de représenter et de gérer le programme d'aide dans un pays donné. La présence sur le terrain comprend souvent aussi du personnel recruté sur place et une Unité d'appui au programme (UAP). Dans une certaine mesure, tous les Canadiens, qu'ils fassent partie de la fonction publique ou qu'ils relèvent d'agences responsables d'exécuter le programme d'APD, peuvent être considérés comme faisant partie de notre présence sur le terrain.

On a reconnu que la présence sur le terrain est un élément important de l'efficacité de l'aide. Dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, le CAD presse les organismes de développement en général d'accroître leurs efforts pour comprendre les pays où ils mettent en œuvre des programmes. La présence sur le terrain aide à réaliser cet objectif. Elle fournit des possibilités inégalées d'acquérir une connaissance concrète de la situation d'un pays par rapport au développement. Elle offre une possibilité accrue de renforcer les connaissances locales et d'établir des contacts directs avec des institutions et des personnes clés dans un pays en développement, notamment le secteur privé, le milieu universitaire, les praticiens du développement et des spécialistes de toutes sortes. C'est particulièrement important au moment où la programmation du développement s'aventure dans les thèmes de la gouvernance, de la

participation de la société civile et du développement démocratique, tous des domaines qui nécessitent des relations personnelles plus étroites, des renseignements à jour et une compréhension plus riche du contexte culturel, historique et social de nos pays partenaires. La présence sur le terrain aide aussi les organismes donateurs à se faire une meilleure idée de ce que la prise en charge locale signifie dans un pays donné. Elle peut aussi aider à améliorer la coordination sur place des efforts de développement du pays bénéficiaire et de ses partenaires du Nord. Elle peut enfin rendre les programmes plus sensibles aux conditions changeantes dans les pays en développement avec lesquels nous travaillons.

Les organismes donateurs, bilatéraux et multilatéraux, maintiennent une présence sur le terrain à des degrés divers dans le monde en développement. Comparativement à d'autres donateurs, le Canada a tendance à être assez centralisé. Si l'ACDI a obtenu des résultats positifs en général, l'examen par les pairs effectué par le CAD a jugé qu'elle est trop centralisée. Dans le rapport du Bureau du vérificateur général de 1998, on signale aussi une détérioration de nos connaissances concrètes et on met en lumière le lien qui existe entre une compréhension plus poussée de nos pays partenaires et une programmation efficace.

Au sein de l'ACDI, on a la vive impression que la présence de l'Agence sur le terrain est insuffisante et que les pouvoirs délégués à nos représentants sur le terrain sont insuffisants pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches aussi efficacement que possible. On considère aussi qu'une présence limitée sur le terrain nuit à l'acquisition de connaissances par l'Agence, plus particulièrement au sujet des problèmes locaux, alors même que nous sommes engagés dans de nouveaux domaines de programmation qui nécessitent une meilleure compréhension des conditions locales. L'absence d'une présence solide sur le terrain, à la fois en termes de nombre et de niveau d'autorité, ralentirait également le processus décisionnel et réduirait la faculté de l'ACDI de s'adapter à l'évolution de la situation. Elle désavantage aussi l'Agence à l'égard de l'accès aux personnes élevées dans la hiérarchie et qui peuvent nous aider à renforcer notre base d'information ainsi que nous fournir des entrées pour exercer une influence sur des questions importantes pour le développement.

Il était généralement admis que l'expérience antérieure de l'ACDI en fait de décentralisation avait contribué à améliorer véritablement ses connaissances des contextes locaux et sa capacité à prendre des décisions rapides, éclairées et pertinentes. Cependant, cette présence accrue sur le terrain peut engendrer des coûts considérables, selon le modèle choisi. L'expérience de l'ACDI avec la décentralisation à la fin des années 1980 a été une entreprise coûteuse qui, conjuguée à l'incapacité à décentraliser suffisamment de pouvoirs vers le terrain, a contribué à la décision de revenir à des opérations plus centralisées. Le passage à une présence sur le terrain accrue augmenterait probablement les coûts de fonctionnement de l'ACDI.

Il faut cependant garder en tête deux facteurs. D'abord, il est peut-être possible de renforcer la présence sur le terrain à moindre coût qu'avec les modèles antérieurs. Par exemple, on pourrait revoir le rôle des unités d'appui au programme, afin de leur confier autre chose que des tâches surtout administratives. Par ailleurs, le fait de ne pas décentraliser a aussi un coût même s'il n'est pas forcément chiffrable. Il est essentiel d'affecter du personnel et de déléguer des pouvoirs sur le terrain si les organismes d'aide veulent vraiment favoriser la prise en charge locale, améliorer

leurs connaissances des conditions locales de même que la coordination de l'aide. On estime qu'une présence sur le terrain accrue est essentielle pour participer à des approches comme les CDI ou les approches sectorielles. D'autres donateurs ont reconnu la nécessité de déplacer du personnel et des pouvoirs et ont pris des mesures pour le faire. Par exemple, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni a triplé sa présence sur le terrain au cours des cinq dernières années. Le Canada peut-il se permettre de ne pas accroître la sienne ?

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait décentraliser une plus grande partie du personnel et des pouvoirs vers le terrain. Elle devrait aussi examiner des façons novatrices de mobiliser les capacités et le savoir-faire locaux dans ses activités décentralisées.**

d) Réduction des processus administratifs

L'ACDI a un portefeuille de projets plutôt chargé, et ce dernier est resté relativement constant malgré la compression du budget d'aide. En 1999-2000, l'ACDI appuyaient environ 1 100 projets de toute nature par l'intermédiaire de ses directions générales géographiques — ou bilatérales — et un nombre beaucoup plus élevé par l'intermédiaire de sa Direction générale du partenariat canadien (DGPC). Ce nombre est relativement constant depuis 1995, alors qu'il s'établissait à environ 1 250 projets bilatéraux en 1990. Compte tenu que le budget de l'ACDI a chuté de façon marquée depuis 1995, la participation soutenue de l'Agence à un grand nombre de projets signifie que leur taille moyenne a diminué au cours de cette période, même s'il faut souligner que cette diminution de la taille dénote aussi un délaissement des projets axés sur l'infrastructure matérielle en faveur des secteurs sociaux et humains qui demandent habituellement des interventions de moindre envergure. Néanmoins, l'ACDI est maintenant au point où elle doit gérer un grand portefeuille de projets avec des ressources de plus en plus limitées, ce qui impose des demandes de plus en plus grandes en fait de temps et de ressources. Les besoins relatifs au maintien de ces projets, du début à la fin, imposent des demandes substantielles sur le temps du personnel.

Au sein de l'ACDI, on a le vif sentiment que le responsable de secteur doit consacrer une trop grande partie de son temps à des processus et à des procédures qui lui laissent trop peu de temps pour exécuter des travaux analytiques plus importants. Une grande partie de ces processus et procédures ont été établis dans les années 1970 et 1980 et ils ont gagné en complexité au fil des ans. Si quelques-unes de ces demandes liées aux processus sont nées à l'interne, bon nombre d'entre elles font suite à des critiques formulées dans des vérifications, examens, observations du Conseil du Trésor et du vérificateur général. Cette tendance à ajouter de nouvelles exigences administratives a rarement été compensée par une réduction ou une simplification des procédures, par exemple en s'inspirant de ce qui a fonctionné dans des projets fructueux. La tendance dominante a plutôt été de modifier les procédures à cause des ratés enregistrés dans le cadre de projets difficiles. Il en a résulté un écheveau de procédures, d'exigences en matière de rapports et de négociations qui, selon nos partenaires et d'autres donateurs, figurent parmi les pires de tous les organismes d'aide.

Il est important de souligner que les exigences administratives ne sont pas toutes injustifiées. Certaines sont logiques du point de vue du développement et tiennent compte de connaissances acquises importantes pour favoriser la « qualité à l'entrée » d'une activité de développement. Un projet est en effet beaucoup plus susceptible d'être couronné de succès et sa gestion de risques plus adéquate si sa planification initiale a été aussi minutieuse et rigoureuse que possible. Ainsi, l'exécution d'une analyse ayant pour objet l'égalité entre les sexes ou une évaluation environnementale, dans le cadre d'un projet de l'ACDI, et bien qu'elle constitue effectivement une exigence « administrative », repose sur des justifications très valables en termes de développement.

Néanmoins, l'ACDI est accablée d'un écheveau complexe d'exigences en matière de processus et de procédures qui sont aussi agaçantes pour les agents de l'ACDI qu'elles le sont pour ses partenaires du développement. Trop souvent, les membres du personnel de l'ACDI se trouvent entièrement occupés à des activités administratives fastidieuses qui leur laissent peu de temps pour être de véritables travailleurs du savoir ou pour mener le genre d'analyses, de dialogues et de négociations nécessaires pour participer à un CDI ou à un DSRP.

En guise de première étape pour réduire ce fardeau, l'ACDI a formé un groupe d'étude qui travaillera avec le personnel de l'ACDI afin de repérer les processus superflus qui pourrait être éliminé du travail quotidien du personnel professionnel de l'Agence. Ce groupe d'étude a dressé une liste préliminaire des domaines où des tâches qui pourraient être éliminées ou réduites le plus rapidement. Au cours des quelques mois à venir, on s'attaquera aux points figurant sur cette liste et on définira de nouvelles initiatives.

Par ailleurs, il y a clairement des limites à la mesure dans laquelle on peut supprimer des processus dans les activités de l'ACDI tant que l'Agence conserve un portefeuille de projets substantiel. À long terme, les réductions plus importantes touchant la nature transactionnelle du travail de l'ACDI sont susceptibles de provenir d'une conversion à de nouvelles approches de la programmation qui accordent plus d'importance à l'analyse, à l'influence sur les politiques et au transfert de connaissances et moins d'importance à la gestion de processus.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait entreprendre un examen de gestion minutieux de ses processus en vue de réduire le fardeau des exigences maintenant ancrées dans le fonctionnement de l'Agence. Cet examen devrait en bout de ligne mettre aussi à contribution ses partenaires extérieurs.**

IV. Optimisation de l'efficacité du développement : Les principaux défis stratégiques

Quels changements l'ACDI doit-elle effectuer pour s'orienter vers un rôle où elle pourra consacrer davantage d'efforts aux activités qui visent à influer sur les politiques et qui font appel plus pleinement à ses connaissances du développement, et moins à des tâches d'ordre administratif ? On examine dans la présente section un certain nombre de changements possibles qui auront une incidence sur l'Agence en tant qu'institution. Ils se répercuteront en outre sur ses relations avec les autres ministères fédéraux et avec ses partenaires canadiens. Enfin, ils donneront lieu à des rapports différents avec les institutions multilatérales, les autres donateurs bilatéraux et les pays en développement eux-mêmes.

Les changements proposés dans les pages qui suivent ne se veulent ni définitifs ni exhaustifs. On vise plutôt à faire ressortir certaines des questions les plus importantes et à recenser un nombre suffisant de leurs incidences possibles pour permettre un examen réfléchi de leurs mérites et de leur viabilité opérationnelle.

a) Concentration sectorielle

Les programmes de l'ACDI n'ont jamais présenté de concentration sectorielle particulière sur le plan ministériel, même si les programmes-pays sont souvent axés sur deux ou trois secteurs. Certains estiment que l'absence d'une telle concentration sectorielle au niveau ministériel est une bonne chose, car une certaine souplesse est nécessaire pour qu'un organisme d'aide puisse répondre aux différents besoins de ses partenaires des pays en développement. D'autres se disent en faveur d'une concentration sectorielle, car elle permet d'utiliser des ressources limitées plus efficacement et de concentrer les efforts sur des secteurs où le pays donateur a une réelle valeur ajoutée.

Avec le temps, les secteurs d'intervention de l'ACDI ont changé. On en est venu à délaisser les projets d'infrastructure matérielle pour appuyer des domaines tels que la gouvernance et le renforcement des institutions, ainsi que les secteurs sociaux. Cela concorde avec les tendances des programmes des autres donateurs bilatéraux et des institutions financières internationales. Toutefois, dans le cas de l'ACDI, les compressions budgétaires et le coût relativement élevé des projets d'infrastructure ont aussi joué un rôle important.

L'énoncé de politique étrangère de 1995 du Canada fixait six priorités au programme de développement : les besoins humains fondamentaux; l'égalité des sexes; les services d'infrastructure; les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement; le développement du secteur privé; l'environnement. Toutefois, ces priorités ne fournissent pas à l'ACDI les éléments d'un programme d'action ciblé. Elles constituent plutôt une liste générale de choix thématiques qui exclut peu de choses si ce n'est les projets d'infrastructure, auxquels on avait de toute façon renoncé en raison de restrictions budgétaires.

Le Programme des pays en transition (PTT) a une orientation tout aussi générale. Il a pour objectifs la promotion du développement démocratique; le soutien de la transition vers l'économie de marché; le renforcement des liens commerciaux et d'investissement avec la région; et la promotion des intérêts mondiaux et de la sécurité du Canada. Là encore, ces secteurs généraux ne permettent guère de cibler la programmation dans ces pays.

Néanmoins, il est possible de signaler des points forts du Canada qui pourraient être utiles dans le choix de secteurs de concentration. La position du Canada sur les questions touchant la sécurité humaine, les droits de la personne et la gouvernance est bien connue et pourrait servir de base de programmation. La gouvernance, en particulier, est un grand secteur d'expertise canadienne. Notre expérience des paliers multiples de gouvernement (fédéral, provincial et municipal), de la décentralisation, du multiculturalisme, et notre capacité à réaliser un équilibre efficace entre l'État et le marché, sont autant d'atouts utiles à la coopération pour le développement, tout comme d'ailleurs nos compétences en matière juridique et judiciaire, ainsi que notre expérience de deux systèmes de droit et de la promotion des droits de la personne. On pourrait également appliquer au développement international l'expérience et les connaissances du Canada en ce qui concerne les personnes handicapées ou les populations autochtones, même si celles-ci n'ont pas encore été mises à l'épreuve.

Le lancement des *Priorités de développement social du Canada : Un cadre d'action* est un important pas en avant vers une plus grande concentration sectorielle à l'ACDI. L'Agence a en effet signalé à cette occasion son intention d'accroître l'importance relative du secteur social de base et de mettre en valeur quatre secteurs clés, soit la santé et la nutrition, l'éducation de base, le VIH/sida et la protection des enfants. La promotion de l'égalité des sexes et des droits de la personne fait aussi partie intégrante de toutes ces priorités, et cela se reflétera dans le travail que fera l'ACDI dans le cadre de son programme en matière de développement social. L'objectif premier des *Priorités de développement social* consiste à effectuer des investissements stratégiques dans les quatre domaines prioritaires afin de contribuer davantage au bien-être des personnes et d'accélérer les progrès vers l'atteinte des objectifs internationaux de développement.

Les *Priorités de développement social* visent en outre à renforcer l'effet qu'auront sur le développement les investissements faits par les Canadiens au titre de l'aide. De nombreux exemples révèlent que les investissements dans les secteurs sociaux de base sont plus productifs que ceux faits dans d'autres domaines. Et leurs effets sont à la fois immédiats et à long terme. Lorsqu'une population est en bonne santé, bien nourrie et alphabétisée, ses membres ont une meilleure qualité de vie et la croissance économique s'accélère. Cela se traduit par une réduction accrue de la pauvreté dans l'avenir.

L'engagement à l'égard d'un plan d'investissement quinquennal ambitieux dans chacun des domaines prioritaires constitue un élément clé de cette initiative de développement social. Sur cinq ans, ce plan fera passer les dépenses prévues au titre des quatre priorités de développement social d'un niveau de base de 342 millions de dollars en 1998-1999 à 724 millions de dollars en 2004-2005. Il est clair que la concentration sectorielle de l'activité de l'ACDI augmentera sensiblement au fur et à mesure que ce plan d'investissement abordera sa troisième, sa quatrième

et sa cinquième années. Les quatre domaines prioritaires en viendront donc probablement à être reconnus comme des domaines de spécialisation et d'expertise de l'Agence.

Questions à débattre

- **Pour renforcer les retombées de ses activités en matière de développement, l'ACDI devrait axer ses interventions sur un plus petit nombre de secteurs qui seraient choisis en fonction des besoins du pays en développement et des points forts du Canada.**

ou

- **L'ACDI ne devrait pas réduire ses activités à un plus petit nombre de secteurs, exception faite de ceux définis dans les priorités de développement social. Elle devrait au contraire conserver la souplesse voulue pour œuvrer dans les domaines les plus divers, en réponse aux besoins différents des pays en développement.**

b) Concentration géographique

Quelle que soit la voie choisie (voie multilatérale et partenariats compris), l'aide acheminée par le Canada atteint pratiquement chacun des quelque 120 pays en développement du monde (ceux qui ont un indice de développement humain moyen ou faible), ainsi que la plupart des pays en transition. L'ACDI a toujours dit de son aide bilatérale qu'elle était axée sur 30 pays et régions de base (ou de catégorie 1) situés un peu partout en Asie, dans les Amériques, en Afrique et au Moyen-Orient. La plupart de ces pays sont des bénéficiaires importants de l'aide canadienne depuis au moins 20 ans. Quelques-uns sont devenus récemment des bénéficiaires plus importants et ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de base, tandis que d'autres (un très petit nombre) ont peu à peu été rayés de cette liste.

Malgré cette « concentration » dans 30 pays et régions, l'aide canadienne peut être considérée comme très « éparpillée ». Parmi tous les pays donateurs membres du CAD, le Canada a toujours été celui dont l'aide était la *moins* concentrée. La concentration géographique de l'aide canadienne a diminué régulièrement au cours des 15 dernières années, alors même que le budget consacré à l'APD était considérablement réduit. Par ailleurs, les niveaux de concentration par pays au sein du CAD dans son ensemble ont régressé au cours des 15 dernières années. De ce point de vue, le Canada a suivi la tendance générale.

Cette multiplicité des régions visées par l'aide canadienne au développement a un certain nombre de conséquences sur son efficacité. En premier lieu, la bonne gouvernance est maintenant généralement reconnue comme un facteur déterminant de l'efficacité de l'aide. Des publications prestigieuses comme le rapport de recherche de 1998 de la Banque mondiale, *Assessing Aid*, fournissent des preuves concluantes que l'aide donne de meilleurs résultats dans les pays dotés d'un environnement politique sain et soutenu par une forte capacité institutionnelle. Manifestement, la centaine de pays (de catégories 1 à 3) où le Canada est actuellement à l'œuvre ne possèdent pas tous cette caractéristique.

En deuxième lieu, on peut se demander si certains programmes bilatéraux ont maintenant une masse critique suffisante pour justifier un statut de base, même dans certains pays classés dans la catégorie 1 par le Canada. En 1988-1989, 17 pays recevaient des versements de gouvernement à gouvernement supérieurs à 20 millions de dollars. Dix ans plus tard, soit en 1998-1999, le nombre de ces pays était tombé à neuf et, en termes réels (dollars de 1988), il n'en restait plus que six.

En troisième lieu, cette dispersion signifie qu'une partie importante de l'aide canadienne au développement est accordée à des pays qui ont atteint un stade de développement relativement avancé. Ainsi, en 1997, près du quart des ressources bilatérales de l'ACDI (chiffre indicatif de planification ou CIP) a été attribué à des pays en développement avancé. Même s'il subsiste d'importants foyers de pauvreté dans ces pays, l'aide qu'on leur donne détourne des ressources qui pourraient être accordées aux pays les plus pauvres.

Il convient de signaler que des motifs valables liés au développement expliquent cet « éparpillement » du programme d'aide du Canada. Par exemple, comparativement aux autres donateurs, le Canada a des programmes régionaux bilatéraux relativement importants (notamment dans les Antilles, au Sahel et en Afrique) qui sont tout à fait valables du point de vue du développement, mais qui empêchent la concentration de l'aide dans des pays particuliers. Le Canada tend en outre à acheminer une part relativement plus grande de son aide par la voie multilatérale et par l'entremise de partenariats, et il se trouve de fait à intervenir dans un plus grand nombre de pays. Or, le recours à ces deux modes de prestation présente des avantages pour le développement, car ils sont souvent considérés comme moins subordonnés aux intérêts des donateurs (y compris l'aide liée) et davantage axés sur les bénéficiaires. De plus, les organismes multilatéraux offrent un bon moyen de regrouper les investissements au titre de l'aide pour s'attaquer à des problèmes de développement clés.

Il faut aussi reconnaître que même les petits programmes d'aide peuvent donner au Canada une porte d'entrée qui lui permet d'exercer une influence dans des domaines qui sont importants pour le développement — tels que la gouvernance et la réforme des politiques. Et, du point de vue de la politique étrangère, les programmes d'aide, même lorsqu'ils sont financés avec des ressources modestes, peuvent constituer un élément important de nos relations bilatérales avec certains pays et peuvent aussi renforcer notre capacité à travailler avec eux sur le plan multilatéral.

Cela dit, il ne fait guère de doute qu'une plus grande concentration géographique de l'aide canadienne accroîtrait son efficacité. La question de principe essentielle reste à savoir si les avantages d'une plus grande concentration des programmes seraient suffisants pour compenser les coûts d'une influence réduite sur le plan de la politique étrangère. Étant donné les frais généraux élevés liés à l'intervention dans un pays, l'allocation budgétaire modique consacrée aux quelque 100 pays où le Canada travaille actuellement a probablement un effet moins favorable sur le développement que celui que pourraient produire des investissements plus concentrés et plus sélectifs.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait accroître sa concentration géographique. Les principaux critères qui devraient s'appliquer au choix des pays de concentration sont les besoins (le niveau de pauvreté) du pays concerné et sa capacité de faire une utilisation efficace des ressources d'aide. Il faudrait aussi tenir compte de l'importance et de l'impact d'un pays donné dans une région pour choisir les pays de concentration.**

- **Une politique de gradation plus officielle et plus rigoureuse devrait être adoptée pour les pays en développement avancé. Il s'agirait de trouver d'autres mécanismes de financement pour nos relations avec ces pays, et aussi de définir d'autres instruments de politique étrangère à appliquer pour faciliter le retrait de l'aide.**

c) Aide multilatérale

Le système multilatéral — c'est-à-dire ses institutions, ses conventions et ses lois — est essentiel au développement durable. Les institutions multilatérales aident à dégager un consensus sur les principaux enjeux mondiaux, à faire avancer la réflexion sur le développement et à partager les connaissances acquises sur des sujets importants. Elles coordonnent les interventions internationales face à des problèmes mondiaux et, dans bien des cas, elles sont les mieux placées pour relever des défis critiques en matière de développement. Par exemple, l'adhésion universelle aux Nations Unies lui donne une légitimité et une autorité qui font défaut à de nombreuses autres institutions. D'autres institutions, plus particulièrement la Banque mondiale et les banques de développement régionales, sont capables de mettre en commun des ressources considérables pour répondre aux besoins des pays en développement.

Normalement, le Canada achemine environ le tiers de son APD par les voies multilatérales, surtout par l'entremise des organismes de développement des Nations Unies et des institutions financières internationales, mais aussi du Commonwealth et de la Francophonie. Le Canada est un important donateur de taille intermédiaire pour ces organismes et sa contribution représente habituellement de 3 % à 5 % de leur budget. Dans l'ensemble, le Canada apporte un financement de base à quelque 21 organismes et programmes multilatéraux. Cette aide est plutôt concentrée puisque les dix organismes qui reçoivent le plus de l'ACDI ont touché environ 272 millions de dollars des 382 millions accordés pour le financement de base en 1999-2000, soit 71 % du total.

Appuyer les programmes multilatéraux, comme le fait le Canada, c'est souscrire à l'idée que les pays industrialisés et en développement sont interdépendants et qu'ils doivent collaborer pour promouvoir des objectifs communs — un monde exempt de pauvreté, de maladies et de conflits, où les ressources nécessaires pour l'avenir ne sont pas épuisées pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Comme les menaces qui pèsent sur nos ressources communes sont de plus en plus complexes et d'envergure internationale — climatiques, propagation de maladies infectieuses, crises économiques attribuables à la volatilité des marchés financiers —, les solutions durables exigeront de bons instruments de gouvernance mondiale et des institutions multilatérales solides. La participation à ces institutions est également une importante façon pour le Canada de modeler

les normes et les règlements mondiaux en fonction de ses propres valeurs et convictions. La mise en place de systèmes multilatéraux s'appuyant sur des règles est également un excellent moyen pour les petites puissances de se prémunir contre les actions unilatérales des grandes puissances.

Si le Canada veut contribuer à relever ces défis, il doit continuer de jouer un rôle de premier plan dans les institutions multilatérales qui contribuent à élaborer l'ordre du jour international. Puisque le quart du budget d'aide de l'ACDI est distribué par les mécanismes multilatéraux, tout examen portant sur l'efficacité de l'Agence devrait s'intéresser à la façon d'accroître l'efficacité de ces mécanismes.

***i)* Améliorer l'efficacité multilatérale**

Fondamentalement, il y a deux aspects à la question de l'efficacité multilatérale. Le premier est de savoir comment l'ACDI peut le mieux inciter les organismes multilatéraux à améliorer leur propre efficacité, dans leur fonctionnement interne comme dans le type de programmes qu'ils soutiennent. L'amélioration de la coordination entre ces organismes est un élément important à cet égard.

Le second aspect de l'efficacité multilatérale est de voir comment l'ACDI peut retirer le plus d'avantages possibles de ses rapports avec les organismes multilatéraux. Ces organismes sont souvent d'importants centres de connaissances et de recherche sur le développement, dans des domaines aussi divers que le développement économique et les finances, la santé et la population, la gouvernance, l'agriculture et l'environnement. Comme l'ACDI cherche à effectuer une transition pour passer de la gestion de projets à un rôle d'influence sur les politiques, il sera essentiel de former des alliances avec nos partenaires multilatéraux pour accroître notre influence et améliorer nos échanges de connaissances avec ces partenaires.

Néanmoins, il est clair qu'une réforme s'impose dans de nombreuses institutions internationales et dans nos modes de collaboration. Les mandats des organisations internationales se recoupent souvent, d'où un chevauchement injustifié des efforts. Cette situation est aggravée par une mauvaise coordination du travail, ainsi que par la lenteur et la complexité des procédures sur le terrain. Ensemble, ces facteurs réduisent l'impact sur le développement de certaines organisations internationales. Des problèmes internes ont aussi nui à l'efficacité d'autres organisations. Les politiques de gestion des ressources humaines ont donné lieu à des pratiques de dotation inadéquates, et une mauvaise gestion financière a entraîné une utilisation et une affectation inefficaces des ressources d'aide.

Des pressions de plus en plus fortes ont été exercées dans les années 1990 sur les organisations internationales pour qu'elles réalisent des réformes. Certains gouvernements ont réduit ou retiré leur appui aux organisations jugées inefficaces ou dépensières. Les organisations internationales ont réagi aux pressions exercées par leurs gouvernements membres. Kofi Annan pousse le système des Nations Unies à opérer des changements, et plusieurs des organismes membres de l'ONU — notamment le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail — mettent en œuvre des réformes.

Par conséquent, plusieurs institutions multilatérales clés sont en meilleure posture aujourd'hui qu'elles ne l'étaient au début des années 1990 et elles font désormais preuve d'un meilleur leadership, d'une concentration stratégique plus nette et d'un engagement renouvelé envers la coopération.

Pourtant, d'énormes progrès restent à faire, progrès qui seront le fruit, en définitive, de la détermination et des bonnes intentions des États membres de ces organisations. Pour les États membres, la promotion de réformes peut poser un dilemme. D'une part, il y a la possibilité d'utiliser les contributions financières comme levier du changement, que ce soit en récompensant ceux qui obtiennent de bons résultats en leur accordant des contributions accrues ou en punissant ceux qui obtiennent des résultats médiocres en réduisant ou en suspendant l'appui qui leur est accordé. D'autre part, les États membres ont besoin d'un système multilatéral équilibré et efficace, un système qui fonctionne bien, tant au niveau des institutions qu'à l'échelle du système, et le fait de priver des éléments de ce système du soutien dont ils jouissaient auparavant ou de les laisser se rouiller faute d'être utilisés peut à long terme aller à l'encontre de l'objectif ultime d'un système multilatéral efficace.

***ii)* Améliorer l'aide humanitaire**

L'aide humanitaire d'urgence (alimentaire et non alimentaire) est un élément important et très visible du programme d'aide du Canada. Depuis la fin de la guerre froide, la communauté internationale et le Canada ont eu à faire face à un nombre croissant de conflits civils, ainsi qu'à une série d'importantes catastrophes naturelles – des catastrophes qui, dans le monde en développement, coûtent en moyenne 20 fois plus en pourcentage du PIB que les catastrophes touchant le monde industrialisé. Pour cette raison, l'aide humanitaire d'urgence a augmenté pour correspondre à un peu moins de 10 % du budget de l'ACDI durant la période où ses budgets étaient en baisse. Cette situation a donné lieu à des pressions croissantes sur le budget de l'Agence, celle-ci ayant à satisfaire aux attentes de la population pour une réponse rapide et efficace aux crises tout en continuant à financer les programmes de développement à long terme.

L'augmentation du nombre de conflits civils pose un défi particulier et domine désormais les efforts de secours humanitaires, y compris de la part du Canada. Elle donne lieu également à une interaction de plus en plus complexe entre les acteurs politiques, militaires et humanitaires, et à des objectifs qui posent des dilemmes redoutables au chapitre des opérations et des politiques. Le Canada est tenu de protéger les civils en danger, mais nous essayons encore de savoir ce que signifie la sécurité humaine, en théorie et en pratique. Manifestement, l'assistance humanitaire ne doit pas et ne peut pas remplacer une action politique efficace. Cependant, l'aide humanitaire constitue souvent le gros de la réponse internationale et, avec « l'effet CNN », la répartition des dollars de l'aide a été considérablement faussée — par exemple, en 1999, les donateurs ont fourni 225 $US pour chaque personne dans le besoin au Kosovo, 18 $US par habitant en Sierra Leone et 11 $US en Somalie. Les principes humanitaires d'indépendance, d'impartialité et de neutralité sont de plus en plus remis en question et doivent être défendus. De plus, les pressions en faveur de la « bilatéralisation » de l'assistance humanitaire — et le coût du système multilatéral — n'améliorent en rien les perspectives de coordination, de cohérence et d'impact. Le Canada compte largement sur les organisations multilatérales pour acheminer son aide d'urgence. Les

interventions d'urgence constituent un domaine d'activité spécialisé dans lequel aucun donateur bilatéral ne peut maintenir à lui seul une capacité fonctionnelle mondiale, indépendante. Premier résultat, il faut donc renforcer la capacité globale du système d'assistance humanitaire international à livrer l'aide nécessaire. Un second résultat connexe est que l'ACDI, comme d'autres composantes du gouvernement et le reste de la communauté internationale, doit aussi investir davantage dans la prévention des conflits.

Les conflits se sont révélés coûteux, et on peut dire la même chose des catastrophes naturelles. La tendance étant aux catastrophes naturelles plus nombreuses (et destructives), il y a un énorme besoin d'investir dans les mesures de prévention, qui sauvent des vies et réduisent l'impact des urgences. Cela doit se faire dans de nombreux domaines, à l'échelle internationale et dans les régions, au sein des organismes donateurs et au niveau des gouvernements et des collectivités dans les pays en développement.

Cependant, le financement est actuellement très limité, à cause des choix qu'il faut faire entre investir dans la prévention et répondre aux catastrophes après qu'elles surviennent. L'ACDI doit aussi s'attaquer au problème de plus en plus grave que constitue l'absence de relais entre la fourniture d'une aide d'urgence lorsqu'un conflit prend fin et le moment où les conditions se prêtent à la reprise de l'aide traditionnelle au développement à plus long terme. Grâce à son Fonds de consolidation de la paix, l'ACDI a enregistré des progrès importants vers l'assurance de ce relais, mais de nombreux pays, particulièrement en Afrique, vivent une situation d'après-conflit ou éprouvent un besoin chronique de secours d'urgence. Ces pays se retrouvent dans un « état indéterminé » en matière d'aide au développement — ils n'ont plus besoin d'une aide humanitaire importante, mais leur stabilité n'est pas assez grande pour établir des programmes d'aide à plus long terme. On ne sait pas vraiment si les mécanismes existants de l'ACDI permettent de faire face à ces situations.

Questions à débattre

- **Pour améliorer l'efficacité du système multilatéral, le Canada devrait consacrer une plus large part de ses ressources aux organismes qui ont un bon rendement plutôt que de maintenir une approche qui se résume à un partage du fardeau. Il devrait aussi collaborer avec les pays qui partagent une optique commune afin de promouvoir la coordination au sein du système multilatéral.**

- **L'ACDI, de concert avec les autres donateurs, devrait examiner des moyens de réduire les barrières institutionnelles, budgétaires et fonctionnelles entre l'aide humanitaire, les efforts de reconstruction et l'aide au développement à long terme qui peuvent faire obstacle au progrès soutenu dans les pays sortant d'années de conflit ou qui sont des bénéficiaires chroniques de secours d'urgence. Cela pourrait comprendre un examen du rôle que l'aide alimentaire peut jouer pour assurer le relais entre les secours d'urgence et l'aide au développement à plus long terme.**

d) Aide liée

Qu'est-ce qui est en cause?

Depuis des décennies, l'aide liée est une question litigieuse pour les organismes bilatéraux. La volonté de délier l'aide a longtemps été considérée comme le résultat de l'engagement des pays donateurs de contribuer à l'efficacité, à l'optimisation des ressources et au développement durable des pays en développement. Récemment, avec l'acceptation d'un modèle intégré de développement — et de tout ce qu'il suppose —, l'aide liée est désormais jugée incompatible avec le développement de partenariats efficaces, la prise en charge locale des projets et les stratégies de renforcement des capacités. Les pays membres du CAD de l'OCDE ont convenu que le déliement de l'aide constituerait une étape importante vers la mise en application de la stratégie de partenariats décrite dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle.*

Les pays en développement soutiennent depuis longtemps que l'aide liée n'est pas efficace elle limite leurs choix et diminue leur capacité de décider où seront affectées les ressources disponibles, y compris les ressources fournies par les pays donateurs. Il est en effet largement admis que l'aide liée va à l'encontre du principe de prise en charge locale et fait obstacle à une meilleure coordination entre donateurs. Les faits démontrent également que l'aide liée a moins de valeur et qu'elle encourage la dépendance et les dépenses excessives. Selon une étude de l'OCDE, *The Tying of Aid*, réalisée en 1991 par Catrinus Jepma sur la base de données empiriques, les coûts directs supplémentaires de l'aide liée sont de l'ordre de 15 % à 30 %, ce qui signifie que les pays en développement paient en moyenne les biens et services fournis dans le cadre de l'aide liée 15 % à 30 % plus cher que ce qu'exigeraient des fournisseurs à bas prix non soumis aux politiques d'aide liée. Cette différence s'explique par les marges élevées, les prix " de sécurité " qu'appliquent les fournisseurs et les autres marges dues à l'absence de réelle concurrence.

Les études ont également montré que non seulement l'aide perd son efficacité lorsqu'elle est liée, mais qu'elle rate son objectif de réduire la pauvreté et de favoriser le développement durable. En effet, elle soutient plutôt les intérêts commerciaux des pays donateurs plutôt que de favoriser la participation commerciale et l'approvisionnement des pays en développement.

De plus, l'aide liée, qui exige que les biens et services soient achetés à des fournisseurs nationaux, va à contre-courant des tendances à la libéralisation et au démantèlement des obstacles au commerce et à l'investissement.

À cet égard, le déliement de l'aide constitue une première étape de redressement. Du point de vue du développement, le déliement sera en effet plus efficace s'il est jumelé à des mesures visant à développer les capacités d'approvisionnement sur place et à favoriser la prise en charge des projets par les communautés locales. Le déliement sera aussi plus efficace s'il élargit l'accès aux marchés, c'est-à-dire s'il s'inscrit dans une stratégie qui favorise également l'approvisionnement au sein même des pays pauvres plutôt que d'une stratégie qui ne fait qu'augmenter le nombre de pays industrialisés auxquels les pays en développement peuvent acheter des biens et des services.

Il faut souligner qu'un donateur a déjà pris des mesures énergiques sous ce rapport. Comme il l'a annoncé dans son Livre blanc de décembre 2000, le Royaume-Uni a délié unilatéralement son aide en date du 1er avril 2001. Cette annonce a contribué à braquer les projecteurs sur les pratiques d'autres donateurs, notamment le Canada qui poursuit un programme d'aide sous un mode extrêmement lié, et a fait espérer que celui-ci prenne des mesures pour réduire ses exigences en matière d'aide liée.

Position du Canada

Le Canada maintient un programme d'aide bilatérale extrêmement liée. La réglementation canadienne en matière d'aide liée autorise qu'un maximum de 50 % de l'aide bilatérale soit délié pour les pays les moins avancés et pour tous les pays d'Afrique subsaharienne, et un maximum d'un tiers pour tous les autres pays en développement. L'aide alimentaire est liée à 90 % aux sources canadiennes. L'aide non liée est largement utilisée pour le financement sur place dans les pays bénéficiaires. Il convient de noter que ces pourcentages représentent la part maximale de l'aide pouvant être déliée. En d'autres termes, ces pourcentages fixent le plafond (limite supérieure) de déliement de l'aide et le seuil (limite inférieure) de l'aide liée.

Selon le rapport 2000 du CAD sur la coopération pour le développement, 66,9 % de l'aide bilatérale au développement fournie par le Canada est liée (données sur les engagements pour l'année civile 1998). La moyenne totale au sein du CAD était de 22,1 %. L'aide bilatérale canadienne aux pays les moins avancés était aussi liée à 66,9 %, comparativement à une moyenne de 48,19 % pour les autres pays donateurs du CAD. Dans l'ensemble, le Canada arrive au troisième rang des pays fournissant une aide liée, derrière l'Espagne et les États-Unis.

Tous les interlocuteurs de l'ACDI ne partagent pas le même point de vue sur l'aide liée. Les ONG tendent à être fermement en faveur des initiatives de déliement de l'aide bilatérale. En général, le milieu des affaires n'est pas favorable au déliement car, de son point de vue, il n'y aurait pas égalité des chances pour fournir des biens et services dans le cadre des programmes d'aide internationale. Tout le monde craint que l'aide canadienne ne profite à des entreprises concurrentes des autres pays de l'OCDE. Les représentants du Canada qui négocient au sein du CAD ont fait état de ces préoccupations avec un certain succès. L'accord récent conclu au CAD (voir ci-dessous) appelle les donateurs à promouvoir les capacités d'approvisionnement local et comporte des dispositions pour assurer la transparence de l'application de l'accord, de même qu'un mécanisme de règlement des différends.

Initiative de déliement du Comité d'aide au développement

En 1998, les membres du CAD ont convenu de travailler à une recommandation concernant le déliement de l'aide bilatérale aux pays les moins avancés. Cette initiative a été approuvée par les ministres de l'OCDE et les leaders du G7. Des négociations se sont déroulées depuis et un accord a été conclu au mois d'avril 2001. La plupart des membres du CAD, y compris le Canada, appuient cette recommandation qui propose de délier dans un nombre de catégories limité l'aide accordée aux pays les moins avancés, mais qui exclurait l'aide alimentaire et la coopération technique pour le renforcement des capacités.

Cette proposition ne devrait pas avoir d'effets significatifs pour l'ACDI. Selon les données disponibles pour l'année civile 2000, l'estimation préliminaire de l'ACDI montre que moins de 1,5 % de l'aide canadienne allant aux 49 pays les moins avancés serait touché par la mise en œuvre intégrale de l'initiative de déliement. Cependant, l'effet sur l'ACDI serait plus prononcé si une plus grande part de la programmation était engagée en faveur des pays les moins avancés ou si l'Agence fournissait un soutien plus grand à ces pays au niveau sectoriel ou au niveau du budget national.

L'accord sur la recommandation du CAD a été difficile à réaliser, mais il représente un progrès dans un dossier complexe et de longue date. L'accord visant à délier davantage l'aide est compatible avec l'engagement que le premier ministre a pris au sommet du G-8 de 2000 à Okinawa à cet égard. Il reflète aussi les objectifs plus généraux de la politique étrangère du gouvernement en matière de libéralisation des échanges et des investissements. Pour les pays en développement, c'est une indication de la volonté des pays donateurs d'apporter des changements compatibles avec les orientations auxquelles ils ont souscrit dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*. Par ailleurs, l'accord intervenu sur la recommandation du CAD n'est qu'un premier pas et les pays donateurs, dont le Canada, ont encore beaucoup à faire pour délier leur aide. En fait, dans l'accord du CAD, les pays donateurs se sont engagés à faire le maximum pour prendre d'autres mesures en vue de délier l'aide au-delà de la proportion prévue dans la recommandation du CAD.

Comme il est peu probable que cette question soit abordée au CAD dans un avenir prévisible, le Canada pourrait délier son aide de façon unilatérale ou encore, procéder de concert avec des donateurs partageant une optique commune.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait continuer à examiner sa politique d'aide liée, mais toute mesure ultérieure visant à délier l'aide devrait aussi être prise multilatéralement, de façon réciproque avec d'autres donateurs.**

ou

- **Manifestement, le contexte stratégique général et la vision de l'aide liée ont beaucoup évolué. Le Canada devrait donc procéder à un examen approfondi de son cadre stratégique pour l'aide liée et déliée, et prendre des mesures pour réduire ses exigences en matière d'aide liée. De nombreuses solutions sont possibles, par exemple :**
  - **le Canada pourrait délier unilatéralement la totalité de son APD non alimentaire à tous les pays en développement;**
  - **le Canada pourrait délier unilatéralement la totalité de son APD non alimentaire à tous les pays moins avancés et à tous les pays subsahariens et établir un plancher de 50 % d'aide non alimentaire déliée pour tous les autres pays en développement;**

- **la concurrence pour les marchés de l'ACDI ailleurs que dans les pays les moins avancés et les pays subsahariens pourrait être ouverte aux fournisseurs canadiens, aux fournisseurs de tous les pays en développement et aux membres du CAD qui accordent un traitement réciproque aux fournisseurs canadiens.**

e) Rôle de la programmation ponctuelle

Comme nous l'avons vu plus tôt, les organismes de la société civile ainsi que d'autres partenaires du développement jouent un rôle de plus en plus important dans la coopération internationale. Leur participation à la coopération pour le développement permet aux organismes de développement de tirer parti d'un éventail plus vaste de connaissances et de savoir-faire que celui qu'on pourrait trouver uniquement au sein du gouvernement.

Ces organismes jouent de nombreux rôles importants dans la coopération pour le développement. Ils sont essentiels à la mise en œuvre de la programmation en matière de développement. En fait, presque toute l'APD canadienne, qu'elle soit bilatérale, multilatérale ou fondée sur des partenariats, est assurée par des intervenants extérieurs à l'appareil d'État. Cependant, la prestation de services n'est qu'un aspect de la contribution de ces intervenants à la coopération internationale.

Les intervenants extérieurs à l'appareil d'État peuvent aussi faire jouer leurs propres ressources dans le développement. Le secteur privé est une source importante de capital, de technologie et de savoir-faire. Les organisations non gouvernementales obtiennent une part importante de leur financement de sources gouvernementales, mais elles mettent aussi en œuvre leurs propres activités de financement qui représentent des sommes souvent substantielles.

Les organismes de développement jouent depuis longtemps un rôle pour générer de nouvelles idées et une nouvelle vision du développement. C'est particulièrement vrai des organismes de la société civile. Ils ont été parmi les premiers à revendiquer l'intégration des rapports homme-femme, de l'environnement et des droits de la personne dans la programmation du développement. En s'appuyant sur cette expérience, ces organismes prennent une place de plus en plus grande dans l'analyse des politiques, la promotion et le dialogue sur une gamme de questions, par exemple le commerce, l'environnement, les droits de la personne, le règlement des différends et la consolidation de la paix, de même que les peuples autochtones. Ce rôle dans le processus d'élaboration de politiques a été reconnu à l'échelle internationale comme en témoigne la participation d'acteurs extérieurs à l'appareil d'État à des négociations et à des conférences internationales dans des dossiers comme l'égalité entre les sexes, la démographie et l'environnement. Par exemple, plus de 4 000 personnes représentant environ 1 400 ONG ont obtenu une accréditation officielle pour participer à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992 à Rio de Janeiro, tandis que plus de 35 000 représentants de la société civile ont assisté au forum parallèle des ONG à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995.

Ce rôle, tourné vers l'élaboration de politiques, peut se révéler fort utile pour soutenir la réforme des politiques, la démocratisation et l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement. Là où les gouvernements sont faibles, peu représentatifs et non transparents, les organismes de la société civile s'avèrent souvent des forces de changement puissantes. Ils peuvent aussi constituer un moyen efficace par lequel les pays donateurs peuvent atteindre les populations dans le besoin et mieux cerner les priorités locales appropriées (en d'autres mots, définir la prise en charge locale).

Depuis le début, l'ACDI a sollicité la participation d'un vaste éventail de partenaires dans sa programmation du développement, et d'autres organismes donateurs l'ont imitée en travaillant eux aussi avec des partenaires. Les instruments de programmation employés pour mobiliser les OSC ont aussi évolué avec le temps. Ils comprennent diverses formes de financement direct par « projet » et par « programme » d'OSC canadiens et d'organismes des pays en développement pour des activités de secours humanitaire et d'urgence, la programmation du développement à plus long terme et des initiatives stratégiques. L'Agence a aussi cherché des occasions d'utiliser sa programmation ponctuelle avec des partenaires de manière à compléter des programmes bilatéraux plus directifs.

Pourtant, le contexte évolue et des changements dans les relations de l'ACDI avec ses nombreux partenaires sont aussi à prévoir. Les approches de la programmation du développement évoluent aussi de diverses façons qui auront des incidences sur les activités des organismes d'aide bilatérale et leurs organismes partenaires, de même que sur les relations qu'ils entretiennent.

Les organismes d'aide bilatérale et les organismes partenaires privilégient depuis un certain temps des approches plus stratégiques de la coopération au développement. Ils font maintenant face au défi d'être fidèles aux principes du partenariat réel et de la prise en charge locale et d'adapter leurs efforts aux plans de développement nationaux ou aux stratégies de réduction de la pauvreté mis au point par les partenaires des pays en développement. Cela aura des répercussions sur la programmation ponctuelle de l'ACDI.

Premièrement, il sera important de veiller à ce que les stratégies de réduction de la pauvreté représentent effectivement un vaste consensus au sein des pays en développement. La programmation ponctuelle peut être un levier très efficace pour encourager la participation de groupes communautaires, de syndicats et d'autres éléments de la société civile au dialogue national nécessaire pour élaborer ces stratégies. C'est particulièrement le cas dans les pays où la capacité d'élaborer des stratégies de développement nationales est faible et où le gouvernement est peu représentatif et peu sensible aux besoins des pauvres. Les programmes ponctuels peuvent alors jouer un rôle essentiel pour aider à définir les besoins des plus pauvres, favoriser le changement au sein de la société et faire en sorte que l'aide canadienne parvienne aux plus démunis.

Deuxièmement, à l'avenir, le principe de prise en charge locale signifie qu'il importera de veiller à ce que les projets ponctuels soient compatibles avec les plans de développement dans les pays qui ont mis au point des stratégies véritablement nationales, par exemple dans un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Cela ne signifie pas que la programmation ponctuelle

n'aurait pas sa place dans ces pays. Les organismes canadiens pourraient encore élaborer des projets en partenariat avec leurs équivalents dans le pays en développement si ces projets s'inscrivent dans les plans de développement nationaux. Cependant, il serait mal avisé de soutenir des projets ponctuels dans un pays en développement s'ils ne s'inscrivent pas dans la stratégie de développement prise en charge au niveau local.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait utiliser ses programmes ponctuels pour aider à promouvoir de véritables démarches participatives globales pour l'élaboration de stratégies de développement prises en charge localement, comme les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.**

- **Dans les pays où le gouvernement est faible et peu représentatif et où il n'y a pas de stratégie de réduction de la pauvreté bien définie prise en charge localement, l'ACDI devrait maintenir une présence bilatérale réduite — mettant fermement l'accent sur le dialogue stratégique — et se reposer sur sa programmation ponctuelle, mise au point en partenariat avec des organismes locaux, afin de livrer l'aide à ceux auxquels elle est destinée.**

- **Dans les pays qui possèdent des stratégies de développement nationales claires et prises en charge localement, par exemple des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, l'ACDI devrait employer ses programmes bilatéraux comme mécanisme principal de prestation de l'aide. On devrait appuyer des initiatives ponctuelles si elles sont compatibles avec ces stratégies et avec le rôle attribué à l'ACDI dans un effort concerté des donateurs, mais non si elles dépassent ce cadre.**

f) Développement du secteur privé

Le rôle du secteur privé dans le développement

Le secteur privé joue un rôle fondamental pour ce qui est du développement et de la réduction de la pauvreté. À bien des égards, il est le moteur du développement national. De toute évidence, un secteur privé dynamique est la principale source de croissance économique, de production de revenus, de création d'emplois et de recettes fiscales. C'est une source d'investissement essentielle dans les pays qui ne disposent ni des économies familiales ni du volume d'APD nécessaires pour réaliser leurs objectifs de développement. Le secteur privé est aussi une source de technologie et de savoir-faire pour les pays en développement, un élément qui contribue à leurs efforts pour accéder aux marchés internationaux, stimuler le commerce, améliorer leur compétitivité et créer de nouvelles industries intérieures.

On admet généralement que le développement du secteur privé dans les pays en développement est une force puissante pour réduire la pauvreté. Par exemple, l'économie parallèle est une source de revenus particulièrement importante pour les groupes marginalisés. Les micro-entreprises ont

un effet direct sur la réduction de la pauvreté et, de pair avec une formation appropriée d'autres mesures de soutien, elles aident à intégrer les femmes et d'autres segments marginalisés de la société dans la vie économique de leurs collectivités. Presque la totalité des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaboré maintenant dans les pays en développement comprennent un volet de développement du secteur privé. Habituellement, ils se concentrent sur le développement des petites et moyennes entreprises et de la micro-finance et de la micro-entreprise, domaines considérés par les pays en développement comme des instruments essentiels pour réduire la pauvreté. Une évaluation de la programmation de l'ACDI visant le développement du secteur privé montre aussi son effet positif sur la réduction de la pauvreté.

Au-delà des bienfaits économiques inhérents au développement du secteur privé, un secteur privé prospère peut aussi aider à créer une société civile plus pluraliste, des systèmes politiques plus responsables et des normes du travail plus souples.

À un niveau plus global, le secteur et les investissements privés apparaissent comme des éléments critiques de la coopération pour le développement. Comme nous l'avons vu précédemment, les flux de capitaux privés vers les pays en développement ont considérablement augmenté, à tel point qu'ils éclipsent les apports de sources publiques. Près de 80 % de ces capitaux ont pris la forme d'investissements étrangers directs qui ont aidé à financer les besoins de développement, le transfert de technologie, de savoir-faire et de connaissances et la création de moyens de subsistance viables pour des millions de personnes. Cependant, la plus grande partie de ces capitaux a été investie dans quelques économies en développement. Par conséquent, l'un des défis les plus pressants en matière de développement aujourd'hui est de créer des conditions attrayantes — un milieu propice — pour l'investissement privé dans d'autres pays en développement.

Il est essentiel de créer des conditions favorables, c'est-à-dire des conditions qui attirent les investissements et qui récompensent les initiatives privées, particulièrement à une époque où le succès de l'économie intérieure dépend de plus en plus du succès de l'économie mondiale. Pour créer cet environnement, les pays en développement doivent se doter de marchés intérieurs concurrentiels, en prise avec l'économie mondiale et soutenus par un capital humain et une infrastructure solides. Il faut à cette fin élaborer des politiques nationales appropriées (macro-économiques, économiques et sociales) et renforcer les capacités institutionnelles (réglementaires, juridiques, financières). La réforme du secteur public est un élément capital pour créer un environnement porteur.

La création d'un tel environnement peut engendrer des avantages substantiels. Comme on le conclut dans *Assessing Aid*, l'assistance fournie à des pays offrant un bon contexte stratégique et des institutions solides a l'effet d'un aimant pour attirer l'investissement privé dans un rapport de deux dollars pour chaque dollar d'aide. Par contraste, dans les pays mal gérés, l'aide « évince » les investissements privés.

De nombreux pays en développement ont pris des mesures pour favoriser le développement du secteur privé sur leur marché intérieur et pour se faire plus attrayants aux yeux des investisseurs étrangers. Les réformes apportées dans de nombreux pays ont visé à supprimer les politiques et les pratiques qui gênent le développement du secteur privé et l'efficacité du marché et à confier un

rôle plus approprié à l'État. Toutefois, ces réformes ont été difficiles, et certaines, comme les programmes d'ajustement des années 1980, ont parfois été poursuivies d'une façon excessivement simpliste. Dans bien des cas, la réponse du secteur privé a été relativement modeste, ce qui a donné lieu à un examen en profondeur des conditions nécessaires pour favoriser le développement du secteur privé — examen qui traite le secteur privé comme un domaine de programmation du développement et non comme un agent de développement ou un organisme d'exécution.

L'ACDI et le développement du secteur privé

Le développement du secteur privé (DSP) est l'une des six priorités de l'ACDI en matière d'APD. Bien que l'Agence n'ait pas d'énoncé de principe à l'appui de cette priorité, elle a toutefois mené des activités en faveur du développement du secteur privé. De 1993-1994 à 1998-1999, les initiatives dans ce domaine ont représenté 20 % des dépenses globales de l'ACDI. Le développement du secteur privé demeure important pour l'ACDI, représentant en moyenne près de 15 % des dépenses prévues de l'Agence au cours des quelques prochaines années, ce qui place cette priorité au troisième rang des six priorités de programmation en fait de dépenses. D'après les budgets des projets approuvés, on prévoit que l'ACDI investira entre 200 millions et 250 millions de dollars par an dans le DSP au cours des deux années à venir.

Trois tendances se sont dessinées au cours des dix dernières années pour ce qui est des programmes de développement du secteur privé :

- Premièrement, l'appui que l'ACDI apporte au développement du secteur privé est surtout axé sur des projets de développement, comme les initiatives de micro-financement/ micro-entreprises, des petites et moyennes entreprises et d'intégration économique. Collectivement, ces trois catégories représentent environ 88 % de toutes les dépenses au titre du DSP. Les projets à orientation plus commerciale, comme les projets d'investissement passant par la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI ou les initiatives visant à établir des liens entre entreprises, ne représentent que 12 % de la programmation.

- Deuxièmement, la programmation axée sur le DSP a délaissé les initiatives conçues par l'ACDI en faveur de programmes ponctuels, c'est-à-dire des initiatives proposées par des organisations partenaires. Les initiatives ponctuelles représentent maintenant environ la moitié de tous les programmes de DSP.

- Troisièmement, les projets de développement de micro-entreprises constituent la plus grande catégorie d'interventions axées sur le DSP, en termes de dépenses. Collectivement, ils représentent 31 % de la programmation totale en matière de DSP.

Vu l'absence de cadre conceptuel pour guider l'ACDI dans ce domaine, la programmation a manqué de concentration et de clarté. Sans objectifs généraux clairs, l'ACDI a eu tendance à élaborer sa programmation en s'inspirant d'un éventail de projets et de modèles proposés par

divers intéressés, ce qui, parfois, ne lui a pas permis d'exploiter suffisamment sa propre expérience et les pratiques exemplaires internationales. Compte tenu de l'importance du développement du secteur privé pour réduire la pauvreté, il est important que l'ACDI fixe des orientations claires pour ses activités dans ce domaine, en s'appuyant sur son expérience antérieure et sur les pratiques exemplaires internationales tout en veillant à ce que sa programmation soit avant tout conçue de manière à satisfaire aux besoins et aux priorités des pays en développement.

Questions à débattre

- **L'ACDI doit réviser et achever son cadre stratégique pour la programmation du développement du secteur privé. En appuyant les objectifs de réduction de la pauvreté de l'ACDI, ce cadre aidera à renforcer la concentration et l'efficacité de la programmation de l'Agence visant le développement du secteur privé. Il devrait accorder une attention particulière à deux domaines d'intervention importants :**
  - **collaborer avec les autres donateurs et les institutions internationales pour aider à établir des conditions favorables dans les pays en développement;**
  - **soutenir le développement d'entreprises dans les pays en développement.**

g) Évaluation de la responsabilisation

Les approches de programme fondées sur la prise en charge locale et une coordination plus efficace des donateurs, comme les approches sectorielles, ont clairement des impacts sur la responsabilisation des donateurs en matière d'utilisation de l'aide, pour trois raisons principales :

- ces approches mettent l'accent sur la **responsabilisation partagée;**
- elles nécessitent un **relâchement du contrôle** conscient dans la démarche visant à promouvoir un développement soutenu;
- elles se caractérisent par une **complexité accrue, l'incertitude et le renforcement des moyens d'action,** qui peuvent compliquer l'évaluation et l'attribution des résultats.

Il faut tenir compte de ces trois caractéristiques dans le cadre de responsabilisation de l'ACDI si l'Agence veut réussir à s'engager dans de nouvelles approches de programmation fondées sur la prise en charge locale et la coordination accrue des donateurs.

Responsabilisation partagée. Les approches sectorielles et d'autres approches analogues sont, par définition, fondées sur le partenariat avec d'autres donateurs et des intervenants nationaux. Dans certaines formes d'approches sectorielles, les efforts et les fonds sont mis en commun, ce qui complique, voire rend impossible, la tâche d'attribuer les résultats à un donateur particulier. On doit donc partager l'attribution et la responsabilisation. Cela signifie qu'il est plus facile de parler de la contribution ou de la valeur ajoutée particulière d'un donateur que de déterminer l'attribution de résultats particuliers.

Relâchement du contrôle. Ces nouvelles approches de la programmation demandent aussi aux donateurs de faire un compromis entre le contrôle et l'influence. Dans l'exemple du soutien

financier direct, les donateurs renoncent à exercer un contrôle direct sur la façon dont leur argent sera utilisé en échange d'une influence plus grande sur la gestion globale du budget dans un secteur donné.

Cette question de responsabilisation financière est particulièrement importante quand la capacité de gestion des gouvernements est limitée, quand ces derniers ne sont pas transparents ou, pis encore, quand ils sont corrompus. Elle est importante aussi quand l'autorité officielle est décentralisée en faveur de gouvernements sous-nationaux dont la capacité peut être encore plus limitée. De toute évidence, la capacité d'un pays en développement d'exercer une saine gestion des ressources financières varie. Il n'y a pas de solution facile à ce problème. Tous les pays en développement qui dépendent suffisamment d'une aide extérieure pour participer à des approches sectorielles afficheront des faiblesses de toutes sortes. Si ces faiblesses sont suffisamment marquées, une approche sectorielle n'est peut-être pas une option viable. Si elles sont maîtrisables, le défi des donateurs consiste à déléguer des mesures de contrôle croissantes tout en soutenant le renforcement de la gouvernance et de la responsabilité du pays.

Les approches sectorielles soulèvent d'autres préoccupations en matière de responsabilisation, en plus de celles qui ont trait à la probité financière et à la mesure des résultats. Elles peuvent comprendre des partenariats de donateurs multiples avec un large éventail d'organismes qui ne partagent pas toujours les priorités ni les points de vue stratégiques de l'ACDI, par exemple en matière d'égalité entre les sexes, de bonne gouvernance et de protection de l'environnement. Des investissements sur le plan d'expertises particulières, de ressources, de même qu'une volonté politique pourraient être nécessaires pour intégrer des thèmes aussi variés dans la conception du programme afin de garantir une « qualité à l'entrée ». L'ACDI est aussi assujettie à des dispositions législatives, comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,* notamment quand elle prend part à des approches sectorielles. La difficulté ici tient au fait qu'il ne sera pas toujours facile de déterminer l'utilisation ultime des fonds canadiens, par exemple dans les cas d'une aide budgétaire directe. Reconnaissant les difficultés particulières rencontrées par l'ACDI à l'égard de pratiques d'évaluation environnementales appropriées lors de la mise en œuvre de ses programmes dans les pays en développement, des amendements législatifs, qui s'inscrivent dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,* ont été introduits au Parlement afin de permettre l'élaboration de règles accordant une meilleure souplesse tout en continuant de garantir la sauvegarde de l'environnement.

La participation à une approche sectorielle ou à une approche analogue implique donc quelques choix importants quant à la gestion du risque. La question se pose non seulement pour les organismes donateurs, mais aussi pour les organismes centraux qui fixent des conditions en matière de responsabilisation pour l'ensemble du gouvernement. Toute conversion importante à des approches de la programmation de nature sectorielle nécessiterait une conception plus souple de la responsabilisation de la part des organismes centraux et des vérificateurs.

Complexité du développement. Les nouvelles approches de la programmation comportent des degrés de complexité et d'incertitude plus élevés. Une approche sectorielle, ou une approche analogue, compose avec une gamme de variables et de systèmes qui interagissent de façon complexe, sur de longues périodes, et qu'on ne peut réduire à des rapports simples de cause à effet

comme on peut le faire dans certains projets conventionnels. Cela complique beaucoup la planification, plus particulièrement quand les capacités de planification et de mise en œuvre du pays en développement sont déjà faibles.

Les approches sectorielles accordent habituellement plus d'importance au développement des capacités. Les résultats des activités visant le développement des capacités sont plus difficiles à planifier avec certitude et à évaluer, et ils peuvent être plus longs à se concrétiser que les résultats prévus d'un projet défini plus clairement et de moins grande envergure. L'évaluation des résultats dans les nouvelles approches est ainsi plus difficile qu'elle ne l'est dans les projets plus conventionnels.

L'incertitude est donc un élément incontournable de ces nouvelles approches de la programmation; il est impossible de planifier une approche sectorielle comme on le ferait pour un projet de développement bien défini. Il faudra sans cesse rajuster au fur et à mesure les programmes d'orientation et de dépenses sectorielles et les reporter à chaque cycle budgétaire, ce qui n'empêche pas d'établir des rapports et de rendre des comptes en fonction de résultats, mais il faut faire preuve d'une plus grande souplesse pour apporter des rajustements au fil de l'évolution de l'initiative.

Les préoccupations quant au principe de la responsabilisation restent inévitables alors même que l'ACDI accroît sa participation à de nouvelles approches de la programmation. La mesure dans laquelle les régimes de reddition de comptes seront mis à l'épreuve dépendra de la nature de la participation de l'ACDI à une approche sectorielle. Les préoccupations seraient moins nombreuses si le Canada accordait à une approche sectorielle un soutien conventionnel axé sur des projets. Les défis les plus grands seraient probablement liés à une conversion à l'aide budgétaire directe ou à la mise en commun de fonds d'aide.

On doit mesurer ces considérations relatives à la responsabilisation en fonction des coûts d'une non-participation à ces approches. À quels résultats l'ACDI renoncerait-elle en matière de développement si elle renonçait à la possibilité d'influencer la programmation à un niveau sectoriel ? Et quel fardeau imposerait-elle aux partenaires du pays en développement si elle conservait un grand portefeuille de projets, dont chacun serait assujetti à ses propres exigences administratives et d'établissement de rapports ?

La question fondamentale est de déterminer si l'incertitude accrue et des risques inconnus sont acceptables, dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité de l'aide. L'ACDI ne peut prendre à elle seule les décisions nécessaires pour rajuster l'équilibre entre la responsabilisation et l'efficacité. L'Agence est assujettie à la réglementation du Conseil du Trésor, aux lois fédérales et à l'examen du Bureau du vérificateur général. Elle doit donc poursuivre des discussions avec ces organismes afin de déterminer la forme de reddition de comptes convenant à une Agence dont les interventions s'effectuent à l'extérieur des frontières du Canada, dans des contextes très différents de ceux qui prévalent au pays et cela, même si ces interventions sont financées par les contribuables canadiens.

Questions à débattre

- **L'ACDI devrait poursuivre des démarches afin d'ajuster ses cadres de responsabilisation, compte tenu de l'environnement spécial dans lequel elle travaille, afin de lui permettre de tirer parti des nouvelles approches de la programmation pouvant améliorer son efficacité.**

V. Au-delà de l'APD : Mobiliser une réponse plus large

La nécessité d'harmoniser les politiques

La mondialisation se caractérise par des liens accrus entre les États ainsi qu'entre les différents enjeux de politique publique. De ce fait, les actions d'un État-nation dans tel ou tel domaine stratégique peuvent maintenant avoir des répercussions étendues dans d'autres pays et ce, dans plusieurs domaines stratégiques. Par exemple, les politiques commerciales appliquées par les pays industrialisés se répercutent sur l'environnement, la santé et le niveau de vie des habitants des pays les plus pauvres.

Depuis la reconnaissance de cet état de fait, l'harmonisation des politiques est devenu un sujet de préoccupation croissant. Cette harmonisation signifie que les politiques officielles doivent tendre vers la réalisation d'objectifs communs, qu'elles soient cohérentes et non contre-productives (incohérentes). Dans le milieu du développement, en particulier, les donateurs ont fortement intérêt à harmoniser leurs politiques, en maintenant la réduction de la pauvreté comme principe organisateur et but ultime. Une telle approche apparaît clairement dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, qui place la cohérence des politiques au rang des stratégies clés nécessaires pour relever les défis du développement. On indique dans ce document que les donateurs devraient s'employer au minimum à garantir que l'éventail complet des politiques pertinentes des pays industrialisés soient compatibles avec les objectifs de développement et ne nuisent pas à leur réalisation.

L'OCDE, le G-8, la Banque mondiale, le FMI et les Nations Unies ont aussi accepté et largement appuyé l'impératif de cohérence des politiques, avec la réduction de la pauvreté comme objectif central. Quelques pays donateurs, notamment le Royaume-Uni, ont aussi pris des mesures pour rendre plus cohérentes leurs politiques internes, en partie en attribuant à leur organisme d'aide internationale un rôle accru dans l'élaboration des politiques officielles. Tout en reconnaissant l'importance de cet élément, on convient également qu'il faut définir la cohérence de façon très large, tenant compte à la fois de la nature des politiques à inclure que de la diversité des institutions publiques et privées qui doivent participer aux discussions portant sur l'harmonisation.

La cohérence des politiques et la pauvreté

Les gouvernements poursuivent une large gamme d'intérêts et de priorités. On est donc en droit de se demander pourquoi la réduction de la pauvreté devrait constituer un principe structurant en termes de cohérence des politiques. L'accent mis sur la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif central de cette cohérence tient compte de plusieurs réalités, dont, au premier rang, la mondialisation. La cohérence des politiques doit être perçue et analysée dans le contexte de la mondialisation. L'interdépendance et la richesse générées par la mondialisation mettent en place les conditions pour une réduction considérable de la pauvreté dans le monde. Toutefois cette réduction passe obligatoirement par une réforme des politiques — à la fois dans les pays en

développement et dans les pays industrialisés — afin de donner aux nations les plus pauvres toutes les chances de s'intégrer dans le système international et tirer profit de leur participation.

Cela signifie que les pays en développement doivent d'abord travailler sur leur propre cadre stratégique, pour veiller à ne pas s'exclure eux-mêmes des bienfaits potentiels de la mondialisation. Toutefois, une cohérence accrue des politiques au sein des pays industrialisés est aussi essentielle. Dans un monde où la démarcation entre le national et l'international s'estompe, les pays donateurs doivent examiner tous les effets que leurs positions de principe peuvent avoir sur le monde en développement. Les programmes de développement ne sont pas et ne seront jamais suffisants à eux seuls pour réduire la pauvreté ou accomplir des progrès par rapport aux objectifs internationaux de développement. Les objectifs de développement doivent plutôt rejoindre un éventail plus large de questions stratégiques et de ministères. En fait, l'harmonisation des politiques est un moyen de faire en sorte que la mondialisation bénéficie également aux pauvres.

Manifestement, il est aussi de l'intérêt des pays industrialisés d'harmoniser davantage leurs politiques, en faisant de la réduction de la pauvreté un objectif central. Les États membres de l'OCDE ne représentent maintenant qu'un milliard d'une population mondiale de six milliards d'humains. La croissance démographique mondiale réduira encore la part de l'OCDE. On estime que 97 % des 2 milliards de personnes de plus qui peupleront la planète au cours des vingt prochaines années vivront dans le monde en développement. Environ 1,5 milliard de personnes, soit le quart de la population mondiale et le tiers de toute la population des pays en développement, vivent actuellement dans un état de pauvreté absolue, avec moins de 1 $US par jour. Trois milliards de personnes — la moitié de la population mondiale — vivent avec moins de 2 $US par jour. Les effets de cette pauvreté traversent les frontières, sous la forme de maladies, de conflits, de migration et de détérioration de l'environnement. Par conséquent, le bien-être mondial dépendra de plus en plus de la capacité à relever les défis du développement dans les pays pauvres, et cela nécessite des interventions sur de nombreux fronts stratégiques.

Enfin, les discussions sur la cohérence des politiques comportent un élément de réciprocité. Les gouvernements et les institutions des pays donateurs ont demandé à leurs partenaires des pays en développement d'entreprendre des réformes de leurs politiques. Ces réformes visaient généralement à créer des contextes stratégiques sains, à favoriser des marchés libres et ouverts et à établir un rôle plus équilibré pour l'État. Les pays en développement qui ont procédé à ces réformes attendent de leurs partenaires du monde industrialisé qu'ils montrent le même engagement à mettre en place un environnement stratégique sain. Ils s'attendent aussi à ce que leurs efforts visant à créer des marchés libres et ouverts soient facilités par un accès accru à des marchés libres et ouverts dans le Nord.

Cohérence des politiques : dans quels domaines ?

Les pays en développement et industrialisés pourraient s'employer à rendre leurs politiques plus cohérentes dans de nombreux domaines. Pour plus de commodité, l'OCDE a recensé six domaines particulièrement importants :

- commerce international et investissement étranger direct
- finance internationale
- alimentation et agriculture
- ressources naturelles et durabilité de l'environnement
- questions sociales (p. ex. normes du travail, immigration, santé publique, drogues illicites)
- gouvernance et conflit

Le commerce est un domaine particulièrement important pour ce qui est de la cohérence des politiques, et il intéresse vivement les pays en développement. Du point de vue de ces pays, les politiques des pays industrialisés, sur des questions comme l'accès aux marchés et les subventions agricoles, coûtent davantage à leurs économies en fait de ventes perdues à l'exportation que l'aide au développement qu'ils reçoivent. Les pays en développement soutiennent que les politiques commerciales adoptées par les pays industrialisés annulent en réalité l'effet de leurs propres politiques de développement.

Des données appuient cette position. Des estimations de l'OCDE et de la Banque mondiale montrent que les tarifs douaniers et les subventions de l'OCDE au titre de l'agriculture et des biens manufacturés peuvent engendrer pour les pays en développement des pertes annuelles d'à peu près le même ordre de grandeur que toute l'APD qu'ils reçoivent. Si l'on ajoute à cela l'effet des obstacles non tarifaires, de la protection des services et d'autres mesures commerciales qui engendrent des coûts de transfert et de transaction, le coût statique total des mesures de protection de l'OCDE peut représenter trois fois le montant de l'APD, et les effets dynamiques sont encore plus grands. Ironiquement, il y a aussi un coût pour les pays de l'OCDE. On estime que la mise en œuvre des politiques agricoles leur coûte à elle seule un milliard de dollars par jour, soit sept fois les budgets que les pays membres du CAD consacrent à l'APD.

Le défi de la cohérence des politiques

De toute évidence, les politiques commerciales des pays industrialisés ont une incidence directe sur les perspectives de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Les positions officielles sur l'environnement, l'immigration, les ventes d'armes et la santé ont aussi des répercussions sur ces pays. Si les politiques étaient mieux harmonisées entre ces domaines stratégiques, les pays industrialisés pourraient contribuer davantage au progrès social et économique des pays en développement.

De nombreux défis se posent cependant pour faire avancer un programme d'harmonisation des politiques.

- Par définition, les gouvernements démocratiques regroupent et représentent des intérêts variés dont certains auront d'autres objectifs principaux que la réduction de la pauvreté.

- L'organisation verticale de la plupart des gouvernements et des ministères complique la coordination horizontale et l'harmonisation entre des domaines stratégiques différents. De

plus, les organismes de développement occupent souvent des positions moins influentes au sein du gouvernement comparativement à d'autres ministères qui s'occupent de questions essentielles à la cohérence des politiques axées sur la pauvreté, par exemple le commerce, l'investissement, l'agriculture et la sécurité nationale.

- La cohérence des politiques doit reposer sur une analyse solide et une compréhension parfaite des répercussions des diverses politiques sur la réduction de la pauvreté. Des travaux substantiels portant sur l'incidence des politiques commerciales pour le développement ont été effectués, mais des efforts considérables sont nécessaires pour mieux comprendre les effets d'autres questions stratégiques sur les pays en développement.

Malgré ces défis, la cohérence des politiques est maintenant fermement intégrée dans le programme de développement des pays industrialisés et en développement. Elle constitue un élément essentiel de l'énoncé de consensus, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, et une question importante — et litigieuse — dans les discussions entre le Nord et le Sud, particulièrement dans les dossiers du commerce et de l'environnement. Les pays en développement ont d'abord été mis au défi de modifier leur contexte stratégique au cours des années 1980 et 1990. Dans la présente décennie, des pressions grandissantes s'exerceront probablement sur les pays industrialisés pour qu'ils examinent l'incidence de leurs propres pratiques et ce, dans des domaines variés, sur le développement mondial. Dans une large mesure, le succès éventuel des pourparlers internationaux sur le commerce et l'environnement (particulièrement le changement climatique) sera tributaire de cet examen. Les progrès manifestes vers une cohérence accrue, particulièrement aux chapitres commercial et environnemental, seront perçus par les pays en développement, comme une indication de l'engagement des pays donateurs face à leurs préoccupations et à un développement efficace, de façon générale.

Questions à débattre

- **Le Canada doit examiner les effets de ses politiques sur les pays en développement et évaluer les possibilités de les rendre plus cohérentes, dans une perspective de développement.**

VI. Conclusion

La coopération internationale est à un carrefour où elle fait face à la fois à des possibilités et à des défis. La compression des budgets d'aide et les modifications touchant l'environnement extérieur ont provoqué une remise en question fondamentale de la pertinence et de l'utilité de l'aide. En même temps, les opinons convergent de plus en plus sur le besoin essentiel de coopération internationale et sur les façons d'en améliorer l'efficacité. Les organismes donateurs examinent actuellement en profondeur la façon dont ils poursuivent leurs objectifs et mettent en œuvre les stratégies de développement. Ils se penchent aussi sur les changements requis pour garantir que l'aide soit aussi efficace que possible et ce, afin de relever les défis du développement mais également les défis qui affectent la communauté internationale tout entière.

Si les résultats antérieurs des tendances et des pratiques changeantes en matière de développement nous mettent en garde contre l'acceptation facile des conventions d'aujourd'hui, la nature indiscutable des données et la richesse de l'expérience acquise depuis plus de 50 ans nous donnent des raisons solides d'espérer que les organismes d'aide peuvent se restructurer, instaurer de nouvelles façons de fonctionner et prouver de façon plus énergique et efficace qu'ils ont toujours leur raison d'être. Le présent document se voulait un aperçu des problèmes principaux que l'ACDI doit régler pour assurer sa pertinence et son efficacité. Le document fournit également un point de départ aux discussions sur l'avenir du programme de coopération internationale du Canada.

VII. Annexes

Annexe 1 : Acronymes et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CDI	Cadre de développement intégré
DSP	Développement du secteur privé
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PPT	Programme des pays en transition
PPTE	Pays pauvres très endettés
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
VIH	Virus d'immunodéficience humaine

Annexe 2 : Résumé des nouvelles approches de la programmation

Le Cadre de développement intégré

Le Cadre de développement intégré (CDI) rassemble les principes d'une programmation efficace définis dans le document ayant pour titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, et présente une approche globale du développement. Le CDI se fonde sur les principes suivants :

- **Prise en charge par le pays :** c'est le pays concerné — et non les organismes d'aide — qui établit les objectifs, la progression, le calendrier et la séquence des initiatives de développement;
- **Partenariats :** les gouvernements, la société civile, les organismes de développement et le secteur privé s'emploient ensemble à définir les besoins et à mettre en œuvre les programmes;
- **Vision à long terme des besoins et des solutions :** cette vision est fondée sur des consultations nationales qui peuvent favoriser un appui soutenu de la population;
- **Préoccupations structurelles et sociales :** prise en compte de ces préoccupations au même titre et en même temps que les préoccupations macroéconomiques et financières.

Le CDI s'applique dans quatre domaines qui, collectivement, englobent l'éventail des facteurs dont on doit tenir compte pour une programmation de l'aide efficace. Ces facteurs sont :

- d'ordre **structurel**, ce qui comprend un gouvernement honnête, compétent et ayant à cœur la bonne gouvernance, au sens large;
- liés au **développement humain**, ce qui comprend une forte concentration sur la santé et l'éducation;
- liés aux **préoccupations physiques**, qui sont axées sur l'amélioration de l'accès aux infrastructures;
- liés à des **éléments sectoriels**, comme des stratégies intégrées de développement rural, une gestion urbaine saine et des conditions favorables pour le secteur privé.

Le CDI se fonde en majeure partie sur des idées ou des activités existantes au sein de la communauté du développement — que l'on retrouve notamment dans le document intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Cependant, comme le CDI est privilégié par la Banque mondiale, et surtout par son président Jim Wolfensohn, cela a permis de faire davantage valoir les principes énoncés dans le document susmentionné. Le CDI et son contenu ont été entérinés par les gouverneurs de la Banque — qui sont surtout des ministres des Finances. Cet appui a eu pour effet de mobiliser davantage d'intervenants dans les débats sur la prise en charge locale, la coordination des initiatives des donateurs, l'efficacité de l'aide, et de renforcer le soutien apporté à ces principes.

Chaque cadre de développement intégré est maintenant élaboré en consultation avec les pays donateurs et le pays bénéficiaire. L'ACDI a participé activement à l'élaboration de trois CDI — ceux du Ghana, du Viêt-Nam et de la Bolivie. La Banque mondiale est chargée de suivre ces initiatives pilotes; elle préparera un rapport pour faire état de cette expérience, en vue d'un

examen ultérieur. Bien que le succès à venir du CDI demeure incertain, il ne fait aucun doute qu'il offre la possibilité d'aligner la coopération au développement sur un ensemble commun de principes, et de renforcer grandement la coordination entre donateurs.

Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

Au mois de septembre 1999, les gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI ont approuvé une nouvelle approche commune à l'égard des pays à faible revenu qui fait de la réduction de la pauvreté le fondement explicite des programmes de prêt et d'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE). Il a été convenu d'établir un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour chaque pays à l'étude dans le cadre de l'Initiative PPTE, et que les DSRP sous-tendraient à terme tous les programmes de l'IDA (le guichet de prêts assortis de conditions libérales de la Banque mondiale) et la Facilité d'ajustement structurel renforcée, qu'on appelle maintenant Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté est étroitement aligné sur le Cadre de développement intégré; il englobe expressément nombre des mêmes principes, par exemple la prise en charge locale, la concentration sur les résultats, les approches globales, les partenariats et les perspectives à long terme.

Le but du DSRP est de faire valoir les liens qui existent entre l'action publique, la croissance et la réduction de la pauvreté, et de consacrer plus de ressources à la réduction de la pauvreté. Le DSRP, qu'un pays donné élabore en fonction de ses propres priorités, définit une approche globale qui rassemble les politiques sociales et sectorielles, les réformes institutionnelles, la saine gestion publique, et les mesures de réduction de la pauvreté dans un cadre macroéconomique solide. Il met l'accent sur les politiques axées sur la croissance dont le but premier est la réduction de la pauvreté. La participation est un autre élément clé du DSRP. L'élaboration d'un DSRP doit se faire au moyen de vastes consultations — pour garantir la prise en compte des préoccupations des pauvres et de ceux qui n'ont pas voix au chapitre, et pour favoriser la prise en charge de la stratégie finale de réduction de la pauvreté.

Approche sectorielle

L'approche sectorielle — connue en anglais sous l'acronyme de « SWAp » — est un mécanisme par lequel le gouvernement d'un pays en développement et les pays donateurs collaborent à l'élaboration de grandes orientations en matière de programmes, au lieu de se concentrer sur la gestion d'un certain nombre de projets individuels. Les fonds alloués par les donateurs pour des activités de développement dans un secteur donné (par exemple la santé ou l'éducation) servent à appuyer un programme de dépenses et de politiques pour ce seul secteur, sous la direction du gouvernement plutôt que pour des projets distincts, souvent orientés par les donateurs. L'approche sectorielle permet aux donateurs et au pays bénéficiaire d'examiner de façon plus systématique un enjeu sectoriel sous l'angle des avantages, des problèmes, et des solutions.

En général, l'approche sectorielle :

- suppose un engagement à long terme de la part des gouvernements et des donateurs à l'égard des coûts renouvelables et en capital;
- est prise en charge par les intervenants nationaux (gouvernement, bénéficiaires, secteur privé, etc.);
- est fondée sur des accords de financement et de mise en œuvre présentant une démarche commune pour les donateurs (y compris l'harmonisation des politiques, des procédures, des méthodes d'affectation des ressources et de reddition de compte);
- vise le développement des capacités locales.

Les approches sectorielles sont, parmi les nouvelles approches de la programmation, celles qui font l'objet de la plus large promotion. Des approches sectorielles sont mises en œuvre dans de nombreux pays d'Afrique. Au nombre des donateurs bilatéraux, le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède sont d'ardents défenseurs de l'approche sectorielle, le Danemark étant parmi les premiers pays à établir des lignes directrices explicites en vue de l'appui aux programmes sectoriels. La Banque mondiale (un membre de premier plan du Programme spécial d'assistance) privilégie également cette approche, qu'elle considère comme un élément important pour l'établissement de partenariats plus solides et plus efficaces pilotés par les bénéficiaires. L'ACDI participe à des approches sectorielles au Mali, en Ouganda et au Sénégal. De plus, elle possède une expérience limitée d'une initiative d'approche sectorielle en matière de santé, au Bangladesh.